

**Ein Beitrag zur Neuorientierung der
Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik
unter besonderer Berücksichtigung
finanzwissenschaftlicher Aspekte**

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg im Breisgau

vorgelegt von
DOROTHEE KAYSER
Dipl.-Volkswirtin
aus Köln
1979



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**Ein Beitrag zur Neuorientierung der
Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik
unter besonderer Berücksichtigung
finanzwissenschaftlicher Aspekte**

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg im Breisgau

vorgelegt von
DOROTHEE KAYSER
Dipl.-Volkswirtin
aus Köln
1979



Dekan: Prof. Dr. W. Ehrlicher

Referent: Prof. Dr. B. Külpe

Korreferent: Prof. Dr. A. Oberhauser

Tag des Promotionsbeschlusses: 6. November 1979

Die Bestellung der Gutachter erfolgte durch die Fakultät

1. Teil	Grundlagen für eine Neuorientierung der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik	
1	Kritische Analyse der Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik	1
1.1	Sektorale Wirtschaftspolitik und sektorale Strukturpolitik	1
1.2	Die Bestimmung des Erkenntnisobjektes	4
1.2.1	Sektorale Wirtschaftspolitik als Meso-Politik	4
1.2.2	Die Auswahl von Problemsektoren in der traditionellen Literatur	7
1.3	Analyse der traditionellen Zielkonzeption	12
1.3.1	Zielsystematik	12
1.3.2	Zielbegründung	14
2	Der Problemlösungsansatz der Untersuchung	19
2.1	Zur Aufgabenstellung einer Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik	19
2.2	Wahl eines problemadäquaten Sektorbegriffs	24
2.2.1	Gut und Bedarfsmarkt	24
2.2.2	Für und wider die gütertheoretische Betrachtungsweise	28
2.3	Marktkritik als Ansatz einer Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik	31

2. Teil	Marktmängel und Marktversagen als Problem der sektoralen Wirtschaftspolitik	
3	Marktversagen aufgrund von Nicht-Existenz und Labilität des Marktgleichgewichtes	39
3.1	Theoretische Bedingungen für das Fehlen einer Gleichgewichtslösung und ihre wirtschaftspolitische Bedeutung	39
3.2	Labile und stabile Gleichgewichte	44
4	Allokative Marktmängel	51
4.1	Das Pareto-Optimum als sektorale Allokationsnorm	51
4.2	Marktmängel durch fehlenden Wettbewerb	57
4.2.1	Effizienzverluste	57
4.2.2	Führen Wettbewerbsbeschränkungen zu Effizienzgewinnen?	64
4.3	Externalitäten als Problem der sektoralen Wirtschaftspolitik	71
4.3.1	Zur Theorie externer Effekte	71
4.3.2	Das Externalitätenproblem in der Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik	75
4.3.3	Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Eingriffe	77
5	Distributive Marktmängel	85
5.1	Die Problematik der Bestimmung distributiver Zielhypothesen	85
5.1.1	Kann das Pareto-Optimum als sektorale Distributionsnorm gelten?	85
5.1.2	Grundfragen der Formulierung alternativer Verteilungsstandards	91
5.2	Marktmängel in der sektoralen Einkommensverteilung	96
5.2.1	Konkretisierung der Fragestellung	96

5.2.2	Die Diagnose distributiver Marktmängel in der traditionellen sektoralen Wirtschaftspolitik	98
5.2.3	Ansätze und Grenzen einer Neuorientierung der sektoralen Einkommensverteilungspolitik	104
5.3	Distributive Marktkritik aus güterorientierter Perspektive: der versorgungspolitische Ansatz	112
5.3.1	Versorgungsdefizite als Marktmängel	112
5.3.2	Probleme und Perspektiven versorgungspolitischer Marktkritik	116
5.3.3	Ansätze zur Operationalisierung versorgungspolitischer Marktkritik	124
6	Marktmängel auf internationalen Gütermärkten	129
6.1	Außenhandelspolitische Zielkonzeptionen	129
6.2	Einseitige Auslandsabhängigkeit als Marktangel	136
6.2.1	Ursachen und Konsequenzen sektoraler Dependenz	136
6.2.2	Das Diagnoseproblem	141
6.3	Die Behinderung der sektoralen Entwicklung durch Freihandel	146
6.3.1	Das Infant Industry Argument	146
6.3.2	Zur Geltung des Infant Industry Argumentes in den Wirtschaftssektoren der Industrieländer	156
6.3.3	Internationale Gütermärkte und Entwicklungsländer	161

3. Teil	Das Instrumentarium einer marktorientierten sektoralen Wirtschaftspolitik	
7	Sektorpolitische Instrumente und Probleme der Instrumentenwahl	168
7.1	Die Systematik des Instrumentariums	168
7.2	Prozeßpolitische Instrumente	174
7.2.1	Indirekt wirkende Instrumente: positive und negative Anreize	174
7.2.2	Staatliche Preispolitik als Instrument direkter sektoraler Ablaufpolitik	189
7.3	Ordnungspolitische Instrumente	197
7.3.1	Das Potential sektoraler Informationspolitik	197
7.3.2	Die rechtliche Gestaltung der Marktordnung: Wettbewerbspolitik	204
7.3.3	Übernahme des Güterangebotes durch die öffentliche Hand als Grenzbereich sektoraler Wirtschaftspolitik	214
	Zusammenfassung	218
	Literaturverzeichnis	220

1. Teil Grundlagen für eine Neuorientierung der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik

1 Kritische Analyse der Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik

1.1 Sektoriale Wirtschaftspolitik und sektorale Strukturpolitik

Sowohl in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur als auch in der tagespolitischen Diskussion wird heute zunehmend der Begriff 'sektorale Strukturpolitik' anstelle der früher üblichen Bezeichnung 'sektorale Wirtschaftspolitik' verwendet¹.

Teilweise scheint dies nur eine Frage der Terminologie zu sein, teilweise kommt in dem veränderten Sprachgebrauch jedoch auch eine Verlagerung der wirtschaftspolitischen Akzente zum Ausdruck - was allerdings durch die Verwendung der Begriffe 'strukturell' und 'Strukturpolitik' meist nur sehr ungenau beschrieben wird².

¹ vgl. H.-R. Peters, Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, Freiburg 1971, S. 23 f.; ders., Die Problematik der sektoralen Strukturpolitik in alternativen Wirtschaftssystemen, in: Chr. Watrin (Hg.), Struktur- und stabilitätspolitische Probleme in alternativen Wirtschaftssystemen (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 76), Berlin 1974, S. 9 ff., G. Finking, Grundlagen der sektoralen Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 11 ff., G. Tholl, Strukturpolitik und Wirtschaftsordnung, Köln 1972, S. 7 ff.; E. Tuchtfeld, Bemerkungen zur sektoralen Wirtschaftspolitik, in: E. Dürr (Hg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Berlin 1975, S. 153 ff.; siehe auch die verschiedenen Beiträge in G. Bombach, B. Gahlen, A. Ott (Hg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977

² Auf die Vieldeutigkeit des Strukturbegriffs in der Ökonomie weisen u.a. hin: G. Bombach, Der Strukturbegriff in der Ökonomie, in: F. Neumark (Hg.), Strukturwandlungen in einer wachsenden Wirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 30 I) Berlin 1964, S. 10 ff.; S. Klatt, Die Problematik einer Steuerung des Strukturwandels der Wirtschaft, in: S. Klatt, M. Willms (Hg.), Strukturwandel und makroökonomische Steuerung, Berlin 1975, S. 12 ff.; F. Machlup, Structure and structural change: weaselwords and jargon, in: Zeitschrift für Nationalökonomie Bd. 18 (1958), S. 280 ff.; H.-R. Peters, Grundzüge, a.a.O., S. 23; E. Tuchtfeld, Grundfragen der sektoralen Strukturpolitik, in: Offene Welt Nr. 97/98, 1968, S. 302

Geht man von der inhaltlichen Bedeutung des Strukturbegriffs aus, so sind vor allem zwei Aspekte zu unterscheiden:

- zum einen bezeichnet 'Struktur' das Verhältnis der Teile eines Systems untereinander und zur Systemgesamtheit, welches sich in Gliederungs- und Beziehungszahlen ausdrücken läßt¹. Eine auf die Wirtschaftsstruktur ausgerichtete Politik hat demnach die Gestaltung des Verhältnisses einzelner wirtschaftlicher Teilbereiche untereinander und zur Volkswirtschaft insgesamt zum Ziel. Als Strukturbetrachtungen in diesem 'statischen' Sinne werden jedoch auch solche Analysen bezeichnet, die sich allein auf den Datenrahmen und das Ordnungsgefüge einzelner wirtschaftlicher Teilbereiche richten². Unter diesem Gesichtspunkt zielt sektorale Strukturpolitik weniger auf die intersektoralen Zusammenhänge ab als auf die intra sektoralen. Diese Problematisierung einzelner Wirtschaftssektoren hat bei dem, was traditionellerweise als sektorale Wirtschaftspolitik bezeichnet wurde, immer mehr im Vordergrund gestanden.

- Der zweite Aspekt, den der Strukturbegriff i.d.R. beinhaltet, ist ein dynamischer: es soll zum Ausdruck gebracht werden, daß im Zeitablauf ökonomische Strukturen (hier die inter- und intrasektoralen) kurzfristig weitgehend stabil sind und nur mittel- und langfristig Veränderungen unterliegen. Im Hinblick auf die sektorale Strukturpolitik ist damit der enge Zusammenhang zwischen Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftswachstum angesprochen, denn Ver-

¹ vgl. J.Niehans, Strukturwandlungen als Wachstumsprobleme, in: F.Neumark (Hg.), Strukturwandlungen in einer wachsenden Wirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd.30 I), Berlin 1964, S.19f.; E.Kantzenbach, Einzel-, Struktur- und Niveausteuerung der Wirtschaft in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 11.Jahr, Tübingen 1966, S.69

² vgl. G.Gäfgen, Strukturpolitik, in: Staatslexikon Bd.11, 6.Aufl. Freiburg 1970, Sp.401; H.-R.Peters, Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: G.Bombach u.a. (Hg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, a.a.O., S.122

änderungen in wirtschaftlichen Strukturproportionen sind stets Voraussetzung für und Folge von Wachstumsprozessen¹.

Diese beiden Aspekte, der statische und der dynamische, werden allerdings bei der Verwendung des Strukturbegriffs in der wirtschaftspolitischen Theorie und Praxis nicht immer klar unterschieden, so daß 'Strukturpolitik' teilweise nur ein neues Etikett für eine alte Sache, nämlich die auf einzelne wirtschaftliche Teilbereiche ausgerichtete sektorale Wirtschaftspolitik, ist, andererseits aber auch zur Kennzeichnung der statischen Analyse des volkswirtschaftlichen Gesamtgefüges oder einer wachstumspolitischen Kategorie benutzt wird².

Da in dieser Arbeit statisch-intrasektorale Aspekte im Vordergrund stehen werden - was keineswegs bedeutet, daß wir die Problematik der Gestaltung von intersektoralen Strukturen und/oder Wachstumsprozessen als weniger wichtig einschätzen -, soll im weiteren der Begriff 'sektorale Wirtschaftspolitik' verwendet werden. Auf diese Weise läßt sich sowohl der mehrdeutige Strukturbegriff vermeiden als auch das hier zur Diskussion stehende Anliegen verdeutlichen.

Die folgenden Überlegungen werden sich weniger mit der Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik auseinandersetzen als mit der wirtschaftstheoretischen Perzeption dieses Spezialgebietes.

Der Zusammenhang zwischen Theorie und Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik ist dabei insofern gegeben, als sich in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik eine ganz bestimmte Praxis widerspiegelt, was u.a. in den nächsten Abschnitten zu zeigen versucht wird.

¹ vgl. dazu z.B. die verschiedenen Beiträge in G.Bombach, Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, a.a.O.; B.Gahlen, Strukturpolitik in der Marktwirtschaft. in: Wirtschaftsdienst 1978 Heft 1, S.23ff.

² vgl. G.Tholl, a.a.O., S.10

1.2 Die Bestimmung des Erkenntnisobjektes

1.2.1 Sektorale Wirtschaftspolitik als Meso-Politik

Von den anderen wirtschaftspolitischen Teildisziplinen unterscheidet sich die sektorale Wirtschaftspolitik dadurch, daß sie einen speziellen Ausschnitt des gesamten Wirtschaftsgeschehens zum Gegenstand hat, nämlich die Wirtschaftssektoren¹. Aus diesem Ansatz resultiert die Mittelstellung der sektoralen Wirtschaftspolitik zwischen einer auf mikroökonomische Größen (Einzelunternehmen, Einzelhaushalte) gerichteten Politik einerseits und einer auf makroökonomische Aggregate gerichteten Politik andererseits.

Wegen dieses Charakteristikums wird die sektorale Wirtschaftspolitik in einigen neueren Abhandlungen auch als 'Meso-Politik' bezeichnet². Damit wird zum Ausdruck gebracht, was auch schon in früheren Beiträgen zur Systematisierung der Theorie der Wirtschaftspolitik konstatiert wurde: daß nämlich die Spanne zwischen typisch einzelwirtschaftlichen und typisch gesamtwirtschaftlichen Relationen ein Kontinuum darstellt, wobei die sektorale Wirtschaftspolitik "im Mittelbereich dieses Kontinuums zunehmender bzw. abnehmender Aggregation zu lokalisieren" ist³.

Die Abgrenzung der Meso-Politik zur mikroökonomisch orientierten Politik ist demnach dadurch gegeben, daß sie die Anbieter und Nachfrager bestimmter Gütergruppen aggregiert, also nicht auf Einzelsteuerung abzielt. Der Unterschied zu Niveau-, d.h. an gesamtwirtschaftlichen Größen orientierten Politik liegt darin, daß die Makroökonomik die Wirtschaft i.a. in nur vier, in sich sehr inhomogene Sektoren (Haushalte, Unternehmen, Staat und Ausland) unterteilt und es dort weniger um die Aggregate als solche, als um die Kreislaufströme zwischen densel-

¹Im folgenden werden die Begriffe Wirtschaftssektor, Wirtschaftsbranche und Wirtschaftszweig synonym verwendet.

²Th.Pütz, Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, 3.Aufl., Stuttgart 1975, S.30; H.-R.Peters, Sektorale Strukturpolitik und Mesoökonomik, in: WiSt Heft 6, 1978, S.261 ff.; G.Finking, a.a.O., S.122

³E.Kantzenbach, a.a.O., S.71 f..

ben geht, während sich die auf den mesoökonomischen Bereich gerichtete Wirtschaftspolitik mit sehr viel weniger aggregierten und deshalb homogenen Sektoren befaßt¹ und kreislauftheoretische Zusammenhänge außer acht läßt.

Als einen mesoökonomischen Ansatz könnte man auch die Regionalpolitik interpretieren, da auch diese sich mit Teilbereichen der mittleren Aggregationsebene befaßt. Allerdings wird hier die Volkswirtschaft nach räumlichen Kriterien gegliedert und analysiert, während die sektorale Wirtschaftspolitik nach funktionalen Gesichtspunkten vorgeht. Trotz dieser unterschiedlichen Fragestellung bestehen zwischen sektoraler Wirtschaftspolitik und Regionalpolitik immer dann starke Interdependenzen, wenn die Probleme einzelner Wirtschaftsbranchen regional konzentriert auftreten². Dieser regionale Aspekt der sektoralen Wirtschaftspolitik bleibt jedoch im weiteren unberücksichtigt.

Die Einordnung der sektoralen Wirtschaftspolitik in die Kategorien Ablauf - und Ordnungspolitik erfolgt in der Literatur unterschiedlich. Teilweise wird die sektorale Wirtschaftspolitik als Ablaufpolitik betrachtet³, andere Autoren ordnen sie ausschließlich der Ordnungspolitik zu⁴. Geht man allerdings von der charakteristischen Mittelstellung der sektoralen Wirtschaftspolitik aus, so liegt es u.E. näher, auch im mesoökonomischen Bereich zwischen Ablauf - und Ordnungspolitik zu unterscheiden. Die systematische Einordnung der sektoralen Wirtschaftspolitik in die allgemeine Theorie der Wirtschaftspolitik

¹ vgl. R.Moser, Kritische Würdigung der Theorie von den drei Wirtschaftssektoren, Bern, Frankfurt 1973, S.4; zum Problem der Homogenität der Wirtschaftssektoren vgl. auch Abschnitt 2.2.1

² vgl. Gäfgen, Strukturpolitik a.a.O., Sp. 387f.; H.-R.Peters, Grundzüge, a.a.O., S.25f..

³ vgl. K.Schiller, Wirtschaftspolitik, in: HdSW Bd.12, Stuttgart 1965, S.210ff..

⁴ vgl. E.Tuchtfeld, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zuseiner Systematisierung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 2.Jahr, Tübingen 1957, S.52ff.; K.G.Zinn, Allgemeine Wirtschaftspolitik, 2.Aufl., Stuttgart 1974, S.174.

kann dann in Anlehnung an das Kantzenbach'sche Schema wie folgt vorgenommen werden¹:

	Ordnungspolitik	Ablaufpolitik
Einzel- steuerung	Einzelordnungspolitik Rahmensteuerung für einzelne Unternehmen z.B. Gesetze für die Bundesbahn	Einzelablaufpolitik Direkte Beeinflussung einzelner Wirtschaftseinheiten z.B. Einflußnahme auf die Preispolitik der Bundesbahn
Meso- steuerung	Sektorale Ordnungspolitik Rahmensteuerung bestimmter Sektoren, z.B. Marktordnungen in der Landwirtschaft	Sektorale Ablaufpolitik Direkte Beeinflussung bestimmter Wirtschaftssektoren, z.B. Subventionszahlungen an die Landwirtschaft
Niveau- steuerung	Niveauordnungspolitik Steuerung des wirtschaftlichen Ordnungsrahmens, z.B. Wettbewerbspolitik	Niveauablaufpolitik Direkte Beeinflussung von makroökonomischen Aggregaten oder Kreislaufgrößen, z.B. Investitionshilfen für die Industrie

¹ vgl. E.Kantzenbach, a.a.O., S.71; ähnliche Schemata verwenden auch H.-R.Peters, Grundzüge, a.a.O., S.19 und O.Schlecht, Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, 2.Aufl., Köln 1968, S.15.

Eine strenge Trennung zwischen diesen drei wirtschafts-politischen Steuerungsebenen wird in der Realität nicht immer möglich sein, da Veränderungen makroökonomischer Größen immer mit Veränderungen im mesoökonomischen Bereich verbunden sind und diese wiederum in Wechselbeziehung mit den mikroökonomischen Einheiten stehen.

1.2.2 Die Auswahl von Problemsektoren in der traditionellen Literatur

Während die Charakterisierung der sektoralen Wirtschaftspolitik als Meso-Politik weitgehend unbestritten ist, bestehen in der Literatur grundlegende Divergenzen bezüglich der Frage, welche Wirtschaftssektoren Gegenstand der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik sind und welche nicht: die Analyse der traditionellen Literatur zeigt, daß das Erkenntnisobjekt 'sektorale Wirtschaftspolitik' je nach Autor sehr unterschiedlich bestimmt wird und daß es ein einheitliches Kriterium zu seiner Abgrenzung nicht gibt.

Einige Autoren legen ihren Ausführungen die auf Fourastié zurückgehende Einteilung in primären, sekundären und tertiären Sektor zugrunde¹. Dieser Ansatz schließt grundsätzlich a l l e Bereiche einer Volkswirtschaft in die sektorale Analyse ein. Problematisch erscheint dabei jedoch, daß die drei Sektoren in sich jeweils sehr inhomogen sind und daß diese Einteilung letztlich mehr auf die Relationen bzw. Veränderungen z w i s c h e n diesen Bereichen abstellt; deshalb dürfte dieser Ansatz für eine mesoökonomische Betrachtungsweise im oben erörterten Sinne kaum adäquat sein².

¹ Diese Einteilung wird z.B. angewendet von F.-W.Dörge, Strukturpolitik wohin? Erhalten - Anpassen - Gestalten?, Opladen 1968; ferner von E.Tuchtfeld, Grundlagen, a.a.O.

² Darüber hinaus gestattet auch das Sektorabgrenzungskriterium 'technischer Fortschritt' keine klare Trennung der Sektoren voneinander; vgl. R.Moser, a.a.O., S.80ff und S.220ff.

Völlig anders definiert Gäfgen¹ den Aufgabenbereich sektoraler Wirtschaftspolitik. Er rechnet dazu die Agrar-, Industrie-, Handwerks-, Handels-, Banken- und Verkehrspolitik. Diese der nationalökonomischen Lehrtradition entsprechende Einteilung² ist zwar wesentlich differenzierter als die erstgenannte; während aber die Dreisektoreneinteilung die gesamte Wirtschaft umfaßt, werden bei Gäfgen nur einige Bereiche aufgezählt, wobei unklar bleibt, warum eben diese Gegenstand der sektoralen Wirtschaftspolitik sein sollen und nicht andere. Die der Einteilung zugrunde liegenden Abgrenzungskriterien lassen jedenfalls keine zwingende Notwendigkeit dieser Wahl erkennen: während Industrie und Handel sich durch Verarbeitungsstufe und Konsumreife der Güter unterscheiden, sind Agrar- und Handwerkssektor mehr durch die Art der ausgeführten Tätigkeit und durch sozioökonomische Kriterien charakterisiert; Banken- und Verkehrsgewerbe sind wiederum durch die Art der gehandelten Güter definiert.

Eine Vielfalt von Kriterien liegt auch der von Seidenfus vorgenommenen, etwas tiefer gegliederten Sektoreneinteilung zugrunde³.

Er unterscheidet voneinander Agrar- und Ernährungspolitik, Gewerbepolitik, Binnenhandelspolitik und Verkehrspolitik, wobei die Gewerbepolitik sich aus Handwerks-, Industrie-, Wohnungs- und Energiepolitik zusammensetzt.

Andere Autoren⁴ rechnen allein die 'klassischen' Interventionsbereiche Agrarsektor, Energiesektor und Verkehrssektor dem Erkenntnisfeld der sektoralen Wirtschaftspolitik zu.

¹ vgl. G.Gäfgen, Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre Bd.2, 3.Aufl., Göttingen 1972, S.4.

² vgl. ebenda S.4.

³ vgl. H.Seidenfus, Sektorale Wirtschaftspolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre Bd.2, 3.Aufl., Göttingen 1972, S.206ff.

⁴ so z.B. H.-R.Peters, Grundzüge, a.a.O., S.179

Diese Liste unterschiedlicher Sektoreinteilungen, die keineswegs vollständig ist, zeigt, daß das Erkenntnisobjekt der sektoralen Wirtschaftspolitik in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur nicht eindeutig definiert ist. Die Auswahl der jeweils zu behandelnden Problemsektoren erfolgt weitgehend *enumerativ*¹.

Aus theoretischer Sicht ist dieses Vorgehen insofern unbefriedigend, als sich zwar alle genannten Sektoreinteilungen auf eine mittlere Aggregationsebene beziehen, jedoch wird die mesoökonomische Perspektive nicht in dem Sinne konsequent angewendet, daß eine generelle, alle mesoökonomischen Bereiche umfassende Analyse erfolgt. Es werden nur einige Teilgebiete der mittleren Aggregationsebene herausgegriffen, ohne daß ein Kriterium für ihre Auswahl oder ein Ausschlusskriterium für andere, ebenfalls mesoökonomische Bereiche definiert würde.

Versteht man aber die sektorale Wirtschaftspolitik generell als Meso-Politik, so kann die Auswahl einiger Teilgebiete daraus nicht unbedingt gewährleisten, daß dadurch die Probleme der mittleren Aggregationsebene vollständig erfaßt sind. So ist es z.B. denkbar, daß im Zeitablauf Veränderungen eintreten, indem etwa neue Problemsektoren entstehen oder in anderen Sektoren wirtschaftspolitische Probleme gelöst werden. Solange es aber in der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik kein Kriterium dafür gibt, wann ein Wirtschaftssektor zum Problemsektor wird und damit in die sektorale Analyse einzubeziehen ist, muß sie sich notwendig auf die Behandlung derjenigen Sektoren beschränken, die bislang Gegenstand der praktischen Branchenpolitik waren.

Die oben aufgezeigten Divergenzen in der Auswahl dessen, was die verschiedenen Autoren der sektoralen Wirtschafts-

¹ Dies trifft nicht zu für das Dreisektorenmodell; dieses Modell hat aber - wie gezeigt - andere Nachteile, die seine Anwendung in der sektoralen Wirtschaftspolitik un- zweckmäßig erscheinen lassen.

politik zurechnen und was nicht, dürften nicht zuletzt auch die notwendige Konsequenz aus dem Fehlen eines einheitlichen theoretischen Sektorbegriffs sein, denn die grundlegende Frage, was überhaupt ein Wirtschaftssektor ist und wie er sich von anderen Wirtschaftssektoren unterscheiden läßt, bleibt in der traditionellen Literatur ungeklärt und wird - wenn überhaupt - nur am Rande behandelt¹. Andererseits ist die grundlegende Bedeutung einer operationalen Sektordefinition unbestritten, denn es wird zugegeben, daß davon die Rationalität sektoraler Wirtschaftspolitik in wesentlichem Maße abhängt². Die theoretische Lücke, die in dieser Hinsicht zu konstatieren ist, muß sich notwendig negativ auf die Abgrenzung des Erkenntnisobjektes 'sektorale Wirtschaftspolitik' auswirken und sie dürfte insofern auch nicht ohne Rückwirkungen auf den Erkenntnisbeitrag sein, den die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik für die praktische Branchenpolitik leisten kann. Für die Neuorientierung der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik wird es in jedem Falle notwendig sein, eine Spezifizierung des Sektorbegriffs und seiner theoretischen Implikationen vorzunehmen.

Grundsätzlich muß eingeräumt werden, daß das Problem der Bestimmung des Erkenntnisobjektes - hier also der in der Theorie der Wirtschaftspolitik zu untersuchenden Wirtschaftssektoren - sich nicht 'objektiv richtig' und allgemein verbindlich lösen läßt. Es erfordert Entscheidungen, die nicht nur durch die Charakteristika des jeweiligen Erkenntnisobjektes, sondern auch durch das erkenntnisleitende Interesse der Wissenschaft und von politischen Zweckmäßigkeitsüberlegungen bestimmt sind. Angesichts der Schwächen, die die enumerativen Sektoreinteilungen u.E. aus theoretischer Sicht aufweisen, fragt es sich, wieso diese Methode in der Literatur zur sektoralen

¹ vgl. H.Seidenfus, a.a.O., S. 207f.

² vgl. H.-R.Peters, Grundzüge, a.a.O., S.184 und H.Seidenfus, a.a.O., S.207

ralen Wirtschaftspolitik noch angewendet wird. Seidenfus argumentiert¹: "Für dieses Verfahren... spricht zweierlei: einmal die Tatsache, daß die sektorale Wirtschaftspolitik u.a. den gewachsenen sektoralen privaten Organisationseinheiten (Verbänden) Rechnung tragen muß, zum andern die Notwendigkeit, über empirische Unterlagen... zu verfügen, die u.a. aus den vorhandenen traditionellen sektoralen Einteilungen folgenden Statistiken hervorgehen." Demnach sind es also weniger theoretische Gesichtspunkte, die der Auswahl der Problemsektoren zugrunde liegen, als historische und pragmatische.

Sicher kommt die Historizität dieser Einteilungen den faktischen Gegebenheiten entgegen, aber darin liegt u.E. auch ihre Problematik, denn im historischen Prozeß entstandene Sachgebiete sind nicht notwendig frei von sachfremden Einflüssen oder Interessen.

In diesem Zusammenhang weist Peters darauf hin, daß es die Verbändeinteressen sind, die den traditionellen Sektoreinteilungen zugrunde liegen und durch deren Einfluß die sektorale Wirtschaftspolitik tendenziell zu einer Anbieterschutzpolitik geworden ist². In diesem Sinne äußert sich auch Tholl³, wenn er feststellt, daß der Primat der Nachfrage zwar nicht grundsätzlich infrage gestellt wird, daß aber durch die meisten Formen sektoraler Strukturpolitik vornehmlich die Interessen der Produzenten gefördert werden oder daß man möglichst hohes Wachstum anstrebe, ohne die tatsächlichen Bedürfnisse der Konsumenten und die Verteilungswirkungen ausreichend zu berücksichtigen.

Die historisch-enumerative Methode zur Bestimmung der in der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik zu problematisierenden Sektoren

¹H.Seidenfus, a.a.O., S.208

²vgl. H.-R.Peters, Grundzüge, a.a.O., S.179

³vgl. G.Tholl, a.a.O., S.92

führt also nicht nur zu divergenten Vorstellungen über das Problemfeld der sektoralen Wirtschaftspolitik, sie beinhaltet auch die Gefahr, daß einseitig interessengebundene Tatbestände unkritisch in die Theorie und Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik einfließen.

1.3 Analyse der traditionellen Zielkonzeption

1.3.1 Zielsystematik

Eine in der Literatur sehr gebräuchliche Art, die Ziele der sektoralen Wirtschaftspolitik zu systematisieren, ist die Einteilung in sektorale Erhaltungs-, Anpassungs- und Gestaltungsziele¹. Es handelt sich dabei nicht um material-inhaltliche, sondern um Formalziele², d.h. es wird nicht nach dem Zielinhalt, sondern nach der Zielrichtung systematisiert. Unterscheidet man zusätzlich zwischen aktiver und reaktiver Politik³, so sind die in Richtung sektoraler Erhaltung und Anpassung wirkenden Ziele unter reaktive Politik zu subsumieren, da sie auf die nachträgliche Bekämpfung der Folgen von Strukturwandlungen abstellen. Aktiv ist dahingegen eine Politik, die sektorale Entwicklungen im Hinblick auf eine politisch gewählte Richtung gestalten will⁴.

So eingängig diese Zielsystematik auf den ersten Blick erscheint, so problematisch erweist sie sich bei eingehender Analyse.

Schwierigkeiten erwachsen zunächst daraus, daß jeder Autor die Erhaltungs-, Anpassungs- und Gestaltungsziele unterschiedlich konkretisiert. Seidenfus interpretiert alle drei Zielsetzungen als ausschließlich wachstumsbe-

¹ vgl. z.B. die Beiträge von H.-R.Peters, H.Seidenfus, B.Gahlen und F.-W.Dörge

² zu dieser Unterscheidung vgl. G.Gäfen, Theorie der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.14ff.

³ vgl. E.Tuchtfeld, Grundfragen, a.a.O., S.308ff.

⁴ vgl. ebenda S.309

zogen¹. Peters² versteht dagegen die Strukturerhaltungsziele als solche der Wahrung der sektoralen Besitzstände und des Brancheneinkommens, also als Verteilungsziele; Strukturadaptierungsziele sollen "den natürlichen Markttendenzen zum Durchbruch verhelfen"³, und die Strukturgestaltungsziele dienen zur Steigerung des sektoralen Wachstumspotentials.

Eine weitere Version bieten Zimmermann und Henke⁴, für die Strukturhaltung die Erhaltung von Betrieben bedeutet und die Anpassungspolitik dem Abbau von Engpässen und Überkapazitäten entspricht.

Der Katalog unterschiedlicher und widersprüchlicher Zielkonkretisierungen läßt sich beliebig fortsetzen⁵. Hinzu kommt, daß nicht selten Erhaltungs- und Anpassungsziele vermischt werden, was Unklarheiten und Zielkonflikte bedingt.

Die Problematik des formalen Zielkonzeptes liegt offenbar darin, daß Uneinigkeit darüber besteht, auf welche **m a t e r i a l e n** Ziele sich die Formalziele Anpassung, Erhaltung und Gestaltung beziehen: sie verweisen je nach Autor in unterschiedliche Richtungen⁶.

Um Klarheit über die Zielrichtungen zu gewinnen, was im Sinne der unterstützenden Funktion der theoretischen für die praktische Wirtschaftspolitik sicher wünschenswert sein dürfte, müßten deshalb zunächst die materialen Ziele der sektoralen Wirtschaftspolitik definiert sein,

¹ vgl. H.Seidenfus, a.a.O., S.211; so auch B.Kubista, Die Erhöhung der Wettbewerbsintensität als Instrument einer unternehmensgrößenbezogenen Strukturpolitik, Bonn 1975, S.18ff.; G.Voss, Sektorale Strukturpolitik. Anspruch und Praxis, Köln 1977, S.5ff.

² vgl. H.-R.Peters, Grundzüge, a.a.O., S.48 ff.

³ ebenda S.62

⁴ vgl. H.Zimmermann, K.-D.Henke, Finanzpolitische Maßnahmen im Dienst der sektoralen und regionalen Strukturpolitik, in: WISU, 3.Jg. 1974 Nr.10, S.484 ff.

⁵ vgl. z.B. die Beiträge von G.Tholl und F.-W.Dörge

⁶ vgl. S.Klatt, a.a.O., S.34; H.-R.Peters, Konzeption, a.a.O., S.133 ff.;

auf die hin angepaßt, erhalten oder gestaltet werden soll. Wenn solche inhaltlichen Zielgrößen offenliegen, geht aus dem Vergleich zwischen diesen erwünschten Soll- und den faktischen Ist-Größen ohnehin hervor, in welche Richtung das mesoökonomische Wirtschaftsgeschehen zu beeinflussen ist; einer formalen Zielsystematik kommt dann nur noch nachrangige Bedeutung zu. Es scheint deshalb, daß die Formalziele Anpassung, Erhaltung und Gestaltung im Vergleich zu den inhaltlichen Zielen und gemessen an ihrer Aussagefähigkeit in der Literatur zu sehr im Vordergrund stehen.

Wenn die sektorale Wirtschaftspolitik als Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik verstanden wird, können ihre Ziele u.E. auch nur Teilziele der allgemeinen Wirtschaftspolitik sein. Dementsprechend müßte auch eine Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik ihre Ziele aus dem Zielsystem der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik herleiten¹. Wir wollen deshalb im folgenden auf die eher unscharfe formale Zielsystematik verzichten und ausschließlich von einer inhaltlichen Gliederung ausgehen - womit dann natürlich auch Aussagen über die Richtung, in die ggf. erhalten, angepaßt und gestaltet werden soll, impliziert sind.

1.3.2 Zielbegründung

Politische Ziele können wegen ihres Eigenwertes angestrebt werden oder weil sie - was bei wirtschaftspolitischen Zielen meist der Fall ist - Mittel zur Erreichung übergeordneter gesellschaftlicher Normen sind. Die Zielbegründung ergibt sich in diesem Fall unmittelbar aus der Relevanz der Unterziele für die Realisierung der jeweils übergeordneten Norm. Daß innerhalb der Theorie der Wirtschaftspolitik die Frage nach der Zielbegründung ge-

¹ vgl. B.Kubista, a.a.O., S.22; H.-R.Peters, Konzeption, a.a.O. S.120; B.Gahlen, Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, a.a.O., S.24 und 27

stellt wird, ist insofern wichtig, als dadurch der Gefahr begegnet werden kann, daß sich wirtschaftspolitische Zielvorstellungen verselbständigen und gegen Kritik immunisiert werden¹.

Untersucht man die sektoralen Anpassungs-, Erhaltungs- und Gestaltungsziele unter diesem Aspekt, so zeigt sich, wie schon erörtert, daß sie sich nicht auf eine einheitliche, übergeordnete Norm beziehen. Aber selbst wenn man unterstellt, eine solche sei eindeutig bestimmt, bleibt noch die Frage offen, warum in einem System, das auf der Eigensteuerung der Marktkräfte beruht, anpassende, erhaltende oder gestaltende Interventionen vonnöten sind, wie und ob sich also die Ziele Anpassung, Erhaltung und Gestaltung aus dem übergeordneten Ziel einer möglichst marktkonformen Steuerung des Wirtschaftssystems herleiten lassen.

Daß dieses grundsätzliche Problem in fast keinem der Beiträge zur sektoralen Wirtschaftspolitik angesprochen wird, erstaunt umso mehr, als die Marktwirtschaft wenn nicht explizit, so doch implizit als wirtschaftspolitisches Leitbild postuliert wird².

Zwar finden sich bei einigen Autoren Hinweise auf sektorale Disproportionalitäten, die durch solche Interventionen zu vermeiden seien³; doch eine solche Globalausage dürfte für ein marktwirtschaftliches System weder eine hinreichende Interventionsbegründung darstellen, noch läßt sie Aussagen über das notwendige Ausmaß von wirtschaftspolitischen Eingriffen zu. Auch bietet diese globale Zielbegründung keinen Anhaltspunkt dafür, wie die Ziele untereinander abzugrenzen sind und ob nicht

¹ vgl. B.Külp, Zur Zielproblematik in der Lehre von der Gesellschaftspolitik, in: F.Greiß u.a. (Hg.), Der Mensch im sozioökonomischen Prozeß, Berlin 1969, S.87 ff.

² Auf dieses Problem weist auch E.Tuchtfeld, Bemerkungen, a.a.O., S.157 hin; die einzige nennenswerte Ausnahme bildet G.Finking, a.a.O., S.144 ff.

³ vgl. H.Giersch, Aufgaben der Strukturpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9.Jahr, Tübingen 1964, S.62 ff.; H.-R.Peters, Grundzüge, a.a.O., S.49; H.Seidenfus, a.a.O., S.210 f.

etwa durch anpassende, erhaltende oder gestaltende Interventionen neue Disproportionalitäten geschaffen werden.

Wie eingangs dargestellt, besteht bei Zielsystemen, die nicht in einem expliziten gesellschaftlichen Begründungszusammenhang stehen, die Gefahr der Immunisierung gegen jede weitere Zieldiskussion und -kritik. Dies wiederum kann dazu führen, daß solche Ziele im Laufe der Zeit zu Leerformeln werden, die sich als Vorwand für beliebige Interventionen verwenden lassen.

Daß diese Tendenzen auch bei den Anpassungs-, Erhaltungs- und Gestaltungszielen bestehen, geben paradoxerweise selbst Autoren zu, die ihren Ausführungen diese Einteilung zugrunde legen. So bemerkt z.B. Peters hinsichtlich des Strukturerhaltungsziels¹: "Letztlich wird bei der Verfolgung.... (strukturhaltender) Ziele immer versucht, den ökonomischen Strukturwandel mit hoheitlichen Mitteln aufzuhalten oder wenigstens zu verzögern, um bestimmten Branchen oder Gruppen zu einem Einkommen zu verhelfen, das ihnen der strukturpolitisch unbeeinflusste Markt in dieser Höhe und Zusammensetzung nicht zugestehen würde". Und nach Tuchtfield dient die Erhaltungspolitik der Schaffung "wirtschaftlicher Naturschutzgebiete"².

Ähnlich kritische Zitate lassen sich auch bezüglich der Anpassungs- und Gestaltungsziele finden³. Man kann sie dahingehend zusammenfassen, daß diese Ziele häufig als Vorwand für die Verfolgung partikularer Brancheninteressen dienen. Daß dies möglich ist, resultiert aus der formalen Natur dieses Zielkonzeptes, welches die Frage nach der inhaltlichen Zielkonkretisierung und -begründung anscheinend in den Hintergrund treten läßt.

¹H.-R.Peters, Probleme, a.a.O., S.26

²E.Tuchtfield, Grundfragen, a.a.O., S.309

³vgl. H.-R.Peters, Probleme a.a.O., S.29 und 48; G.Tholl, a.a.O., S.88 ff.

Ob die häufige Verwendung der Formalziele Anpassung, Erhaltung und Gestaltung in der Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik und die ebenso häufige unzureichende Begründung dieser Ziele zufällig ist oder nicht, mag dahingestellt bleiben. Es fragt sich jedoch, ob damit ein Beitrag zur Erhöhung der Rationalität der praktischen Politik geleistet werden kann.

An dieser Stelle liegt es nahe, die Parallele zur oben diskutierten historisch-enumerativen Sektoreinteilung zu ziehen: beide, die Bestimmung des Erkenntnisobjektes und die Behandlung der Zielproblematik, beschränken sich auf die Beschreibung der praktischen Branchenpolitik und spiegeln deren Schwächen wieder. Dabei sind einige kritische Beiträge wie etwa der von Peters nicht zu übersehen; er bemerkt: "In Wirklichkeit besteht die praktizierte sektorale Strukturpolitik vorwiegend aus einem Sammelsurium von punktuellen Dirigismus und Branchenprotektionismus, der vor allem Branchenbesitzstände oder Gruppenprivilegien sichert und damit strukturkonservierend wirkt"¹.

Solche Kritik richtet sich jedoch meist nur gegen die branchenpolitische Praxis, obwohl sie sich in ähnlicher Form auch gegen die Behandlung dieses Sachgebietes in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur erheben läßt. Denn die Methode, in der das Problemfeld der sektoralen Wirtschaftspolitik angegangen wird, ist - wie wir zu zeigen versuchten - rein deskriptiv, d.h. daß über die Be- und Umschreibung des punktuellen Dirigismus, des Branchenprotektionismus und der Anbieterorientiertheit der praktischen Politik auch in der Literatur nicht hinausgegangen wird. Unter diesem Aspekt liegen u.E. die aufgezeigten Schwächen bei der Sektorabgrenzung, der Behandlung der Zielproblematik und nicht zuletzt auch die Unge-

¹ H.-R. Peters, Probleme, a.a.O., S.47; ähnlich kritische Äußerungen finden sich auch in den Beiträgen von G.Tholl und E.Tuchtfeld

naugigkeiten bei der Verwendung des Strukturbegriffs auf einer Ebene, da sie alle aus der unzureichenden wirtschaftstheoretischen Reflexion und Diskussion der wirtschaftspolitischen Praxis resultieren.

Trotz der Forderungen nach einer "Generalreform der sektoralen Wirtschaftspolitik"¹ gab es jedoch bislang von Seiten der Theorie der Wirtschaftspolitik keinen entscheidenden Anstoß zu einer Neuorientierung der sektoralen Wirtschaftspolitik - wenn man von den Versuchen, sie als 'Strukturpolitik' der Wachstumspolitik beizurechnen, einmal absieht.²

¹E.Tuchtfeld, Bemerkungen, a.a.O., S.153

²allerdings ist auch hier noch ungeklärt, an welchen Zielvorstellungen eine solche Strukturpolitik zu orientieren wäre und wie sich entsprechende Interventionen auf den volkswirtschaftlichen Wachstumsprozeß auswirken. Darauf weisen u.a. hin: B.Kubista, a.a.O., S.23; H.Biermann, Ansatzpunkte einer allgemeinen Strukturpolitik, Berlin 1976, S.65 ff.

2 Der Problemlösungsansatz der Untersuchung

2.1 Zur Aufgabenstellung einer Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik

Bei der Analyse der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik gingen wir implizit von gewissen Kriterien aus, denen u.E. eine Theorie der Wirtschaftspolitik generell und die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik insbesondere genügen sollte. Der Darstellung des hier vorgeschlagenen Problemlösungsansatzes sollen einige Überlegungen zu diesen Kriterien vorangestellt werden, sowohl um unser Anliegen zu verdeutlichen, als auch um die grundsätzlichen Schwierigkeiten aufzuzeigen, mit denen die Theorie der Wirtschaftspolitik bei der Erfüllung eines bestimmten Erkenntnisanspruches konfrontiert ist.

Wir gehen davon aus, daß es die Aufgabe einer Theorie der Wirtschaftspolitik ist, einen Beitrag zur Bewältigung der Aufgaben der wirtschaftspolitischen Praxis zu leisten, indem Informationen über die Zusammenhänge im Zielbereich, über die Wirkungen alternativer Instrumente im Hinblick auf die Ziele, über Lage und Träger der Wirtschaftspolitik gegeben werden.

Diese Informationen sollten die Entscheidungsfindung der Politiker erleichtern und zur Entwicklung von Problemlösungsstrategien beitragen¹. H.Albert bezeichnet diese beiden Aufgabenaspekte, die Gewinnung von Erkenntnissen über wirtschaftspolitische Wirkungszusammenhänge und die Aufbereitung von Informationen über politische Handlungsalternativen als Aufklärung und Steuerung². Aufklärung in

¹ vgl. O.Gandenberger, Über das Verhältnis von Wissenschaft und Politik im Bereich der Sozialökonomik, in: Ordo XXII, 1971, S.90 ff.; H.Körner, Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln 1977, S.9 ff.

² vgl. H.Albert, Aufklärung und Steuerung. Gesellschaft, Wissenschaft und Politik in der Perspektive des kritischen Rationalismus, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 17.Jahr, Tübingen 1972, S.19 ff.

dem Sinne, daß Erkenntnisse über wirtschaftspolitische Wirkungszusammenhänge zur Korrektur herrschender Vor- und Fehlurteile fruchtbar gemacht werden, also zur sachlichen Kritik an alten Denk- und Problemlösungsschemata beitragen; Steuerung insofern, als die Erklärung eines Sachverhaltes Aussagen über seine Vermeidbarkeit bzw. Herstellbarkeit impliziert.

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben steht die Theorie der Wirtschaftspolitik in einem Spannungsverhältnis zwischen der ökonomischen Theorie auf der einen und der praktischen Wirtschaftspolitik auf der anderen Seite¹. Im Verhältnis zur Wirtschaftstheorie bewegt sie sich auf einem relativ niedrigen Abstraktionsniveau und die Überwindung der Differenz zwischen den formalen Möglichkeiten der Theorie und den Möglichkeiten ihrer wirtschaftspolitischen Operationalisierung und empirischen Überprüfbarkeit ist in vielen Fällen kaum möglich.

Im Verhältnis zur wirtschaftspolitischen Praxis steht die Theorie der Wirtschaftspolitik dahingegen auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau, da sie - um überhaupt Zusammenhänge aufzeigen und Aussagen machen zu können - von tagespolitischen Details abstrahieren muß. Aus diesem Spannungsverhältnis ergeben sich zwangsläufig Schwierigkeiten für die Realisierung der hier postulierten Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftspolitik.

Hinzu kommt, daß die ökonomische Theorie bislang keine umfassende Erklärung des ökonomischen Geschehens liefern kann und somit der Fundus der Wirtschaftstheorie für die praktische Wirtschaftspolitik in vielen Fällen nicht ausreichend ist, selbst wenn die Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Abstraktionsniveaus geleistet werden könnte². Erschwerend wirken nicht zuletzt auch die psycho-

¹ vgl. H. Kleinewefers, Wirtschaftspolitik als Wissenschaft, in: Kyklos Vol. XXVII, 1974, S.1 ff.

² vgl. G. Gäfgen, Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln, Berlin, 1966, S.13

logischen Widerstände, die teilweise von Seiten der Politiker einer Umsetzung theoretischer Erkenntnisse in die Praxis entgegenstehen¹. Obwohl die Aufgabenstellung einer Theorie der Wirtschaftspolitik als solche kaum umstritten zu sein scheint, stellen sich der Erfüllung dieser Aufgaben also vielfältige Hindernisse in den Weg.

Mit diesen Schwierigkeiten der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik ist auch die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik konfrontiert. Überträgt man die oben skizzierten Aufgaben auf diese Teildisziplin, so geht es hier darum, Aufklärungs- und Steuerungsinformationen für den mesoökonomischen Bereich zu liefern, also theoretische Aussagen und Erklärungen über Ziele, Lage und Träger der branchenbezogenen Politik und die Zusammenhänge zwischen diesen Größen zu finden. Allerdings fehlt es auch hier - wie wir zu zeigen versucht haben - an Methoden zur Erkenntnisgewinnung, die über die reine Deskription von Fakten hinausgehen, und die allgemeine Theorie der Wirtschaftspolitik bietet kein fertiges Muster für ein alternatives, problemadäquateres Vorgehen an.

Dennoch kann u.E. versucht werden, einen Beitrag zum Theoriebildungsprozeß zu leisten, indem mögliche Aspekte einer Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik aufgezeigt und zusammengetragen werden. Natürlich ergibt sich bei einem solchen Vorgehen nur ein bruchstückhaftes Wissen, dessen Funktion für die praktische Politik entsprechend relativiert werden muß. Durch Diskussion, Kritik und Verbesserung solcher Theorieaspekte sollte es jedoch u.E. möglich sein, daß zumindest mittelfristig die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik den Aufgaben der Aufklärung und Steuerung besser gerecht wird. In diesem Rahmen sind auch Aufgabenstellung und Grenzen dieser Arbeit zu sehen, denn es kann und soll hier nichts anderes versucht werden, als mögliche Ansatz-

¹ vgl. O.Gandenberger, a.a.O., S.96 ff.

punkte einer Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik aufzuzeigen, die zu den bisherigen Betrachtungsweisen und Problemlösungsansätzen alternativ sind¹ - gemessen an der Aufgabenstellung der Aufklärung und Steuerung ein bescheidener Anspruch.

"Für eine rationale Kritik ist aber die Konstruktion konkreter Alternativen von großer Bedeutung, damit ein Vergleich verschiedener Problemlösungen unter dem Gesichtspunkt ihrer Leistung und damit ihre komparative Beurteilung möglich wird"².

Eine mögliche Alternative wird im folgenden zunächst hinsichtlich der Sektordefinition vorgeschlagen (Abschnitt 2.2). Vor diesem Hintergrund soll dann auf die Problematik der sektoralen Ziele und auf die Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Interventionen ausführlich eingegangen werden, weil hier - wie gezeigt - wesentliche Schwachstellen in der traditionellen Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik liegen³.

Aufklärend und steuernd kann die Auseinandersetzung mit den sektorspezifischen Zielen bzw. Zielhypothesen in zweifacher Hinsicht wirken: einmal insofern als versucht wird, diese Ziele zu konkretisieren und zu begründen, was dann auch eine Gegenüberstellung mit den Anpassungs-, Erhaltungs- und Gestaltungszielen erlaubt; zum anderen indem versucht wird, Aussagen darüber zu machen, wann aus theoretischer Sicht die Bedingungen zur Erreichung dieser Ziele gegeben sind und wann nicht.

Darüber hinaus sollen noch einige Maßnahmenkomplexe diskutiert werden, die zur wirtschaftspolitischen Beeinflussung der Zielerreichung eingesetzt werden können.

¹ vgl. H.Körner, a.a.O., S.22

² H.Albert, Aufklärung und Steuerung, a.a.O., S.16

³ O.Gandenberger weist auf S.92 f. ausdrücklich darauf hin, daß auch in der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik die Zielproblematik bislang unzureichend behandelt wurde.

Das Trägerproblem kann - da es Stoff genug für eine eigene Untersuchung liefert - im Rahmen dieser Arbeit nur insoweit behandelt werden, wie wir die bislang geltenden Ziele der sektoralen Wirtschaftspolitik und die sich in ihnen reflektierenden Gruppeninteressen (bzw. Interessengruppen) mit den hier zu diskutierenden Zielhypothesen konfrontieren. Es sei jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, daß gerade die Analyse des Trägerproblems wichtige Erklärungen für den derzeitigen Stand der Theorie und Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik bieten kann¹.

Die Beschäftigung mit der wirtschaftspolitischen Zielproblematik und mit der Abgrenzung des Erkenntnisobjektes läßt es u.E. fraglich erscheinen, ob das in der Ökonomie häufig postulierte Prinzip der Wertfreiheit hier strikte durchgehalten werden kann. Unsere Skepsis resultiert aus zweierlei Überlegungen:

zum einen beruht die Entscheidung darüber, welche Fakten und Hypothesen als relevant bzw. irrelevant anzusehen sind, auf bestimmten Werturteilen². Die Lösung des Relevanzproblems ist ausschlaggebend für die Fragestellung einer Untersuchung und beeinflußt auf diese Weise Erkenntnistätigkeit und Erkenntnisergebnis. Dieser enge Zusammenhang zwischen Relevanzproblem, erkenntnisleitendem Interesse und Erkenntnisgewinnung spricht u.E. gegen die Auffassung der Neo-Positivisten, die das Relevanzproblem in den meta - theoretischen Bereich verweisen und die Rückwirkungen der darin enthaltenen Wertentscheidungen auf das Erkenntnisergebnis bestreiten.

Auch bezüglich des eigentlichen Wertfreiheitspostulats, der Trennung von präskriptiven und deskriptiven Aussagen im objektsprachlichen Bereich, erscheint u.E. Skepsis an-

¹ Aus den zahlreichen neueren Beiträgen zur Theorie der Verbände seien hier nur exemplarisch die folgenden genannt:
W.Dettling (Hg.), Macht der Verbände - Ohnmacht der Demokratie, München 1976; H.J. Varain (Hg.), Interessenverbände in Deutschland, Köln 1973. Dieser letzte Band enthält eine umfassende Bibliographie zu diesem Themenkreis.

² vgl. H.Körner, a.a.O., S.13 ff

gezeigt. Gerade wirtschaftliche Grundbegriffe wie Wohlfahrt, Gerechtigkeit etc. setzen hermeneutisches Vorverständnis voraus und sind notwendig mit Wertassoziationen besetzt¹.

Wenn also durch die Sprache und durch die Lösung des Relevanzproblems auch gewisse Wertorientierungen in die folgenden Überlegungen einfließen, so schließt dies jedoch nicht das Bemühen aus, Wertaussagen und Deskription so weit als möglich voneinander zu trennen. Ebenso wichtig erscheint uns das Bemühen, die weiteren Ausführungen so zu formulieren, daß sie möglichst kritikoffen und damit der Revidierung und Verbesserung zugänglich sind.

2.2 Wahl eines problemadäquaten Sektorbegriffs

2.2.1 Gut und Bedarfsmarkt

Bei unserem Beitrag zur Neuorientierung der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik wollen wir die Wirtschaftssektoren als **G ü t e r m ä r k t e** interpretieren, d.h. das Gut und seinen relevanten Markt als Sektorabgrenzungskriterium zugrunde legen. Ein Sektor ist dann definiert durch die gesamte Nachfrage und das gesamte Angebot eines Wirtschaftsgutes und er ist durch die Eigenheiten der Marktparteien und durch die Besonderheiten des betreffenden Gutes gekennzeichnet.

Dieser marktorientierte Ansatz entspricht sowohl der mesoökonomischen Betrachtungsweise als auch der Forderung nach sachlicher Konsistenz und Wirtschaftsdurchgängigkeit bei der Sektorabgrenzung:

für eine mittlere Aggregationsebene ist die gütermarktmäßige Sicht insofern repräsentativ, als sie die mikroökonomischen Entscheidungseinheiten zu den Aggregatgrößen

¹ Zur Auseinandersetzung um das Prinzip der Werturteilsfreiheit vgl. die verschiedenen Beiträge in: Th.W.Adorno u.a., Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, 3.Aufl., Darmstadt und Neuwied 1974, insbes. S.138 f.

'Gesamtangebot' und 'Gesamtnachfrage' eines Gutes zusammenfaßt; im Vergleich zur Makroökonomik weist sie aber noch einen relativ geringen Aggregationsgrad auf, da sie nicht die Güter schlechthin zum Gegenstand hat, sondern einzelne Güter mit ihren zugehörigen partiellen Märkten¹.

Wirtschaftsdurchgängig ist dieser Ansatz insofern, als wir die Frage, welche Sektoren dem Erkenntnisfeld der sektoralen Wirtschaftspolitik zuzurechnen sind, dahingehend lösen, daß wir vorschlagen, grundsätzlich *a l l e* Märkte resp. Sektoren in die Analyse einzubeziehen.

Im Vergleich zu den traditionellen Sektoreinteilungen mag diese Abgrenzung des Erkenntnisobjektes zunächst etwas unpragmatisch erscheinen, doch wurde ja gezeigt, daß eine Schwäche der Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik darin besteht, daß viele unklare Ansätze nebeneinanderher existieren. Die rigorose Beschränkung auf einen Ansatz - hier den marktorientierten - könnte deshalb u.E. hinsichtlich der Klärung der theoretischen Grundlagen möglicherweise von Vorteil sein. Darüberhinaus läßt sich zeigen, daß die 'Güter' im engeren oder weiteren Sinne häufig als implizites Sektorabgrenzungskriterium der Literatur zugrunde gelegt werden². Insofern handelt es sich hier nur um die konsequente Fortsetzung eines bereits vorhandenen Problemlösungsansatzes.

Um Mißverständnissen vorzubeugen müssen die Begriffe 'Gut' und 'Gütermarkt' hier noch genauer bestimmt werden. Die Einteilung der Güter in homogene, d.h. solche ohne zeitliche, räumliche und sachliche Unterschiede, und nicht-homogene bzw. heterogene ist für die Abgrenzung von Wirtschaftssectoren unzweckmäßig, da die Güter der realen

¹Zum Aggregationsproblem vgl. E.Fossati, Mikroökonomik und Makroökonomik, in: HdSW Band 7, Göttingen 1961, S.329 ff.

²vgl. z.B. E.Tuchtfeld, Engpässe und Überkapazitäten als Probleme der Strukturpolitik, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Berlin 1964, S.108

Wirtschaftswelt i.a. heterogen sind. Unter wirtschafts-
politischen Gesichtspunkten erscheint uns dahingegen
die von H. Arndt eingebrachte Unterscheidung in bedarfs-
homogene und bedarfsheterogene Güter sinnvoller zu sein.
"Bedarfshomogene Güter sind Güter, die der Befriedigung
des gleichen Bedarfs in einer Gesellschaft dienen. Sie
werden an den gleichen Bedarfsmärkten oder - wie die
Angelsachsen sagen - an denselben 'relevanten Märkten'
gehandelt. Sie sind nicht unterschiedslos, ... decken
aber die gleiche Art von Bedürfnis"¹. So gibt es z.B.
zur Deckung des Bedarfs an Brot unterschiedliche Brot-
sorten, durch die den diversen Konsumentenpräferenzen
Rechnung getragen wird². In diesem Sinne dient ein Gü-
termarkt jeweils der Befriedigung von gesellschaftlichem
Bedarf, der aus individuellen, aber der Art nach glei-
chen Bedürfnissen besteht³.

Aus theoretischer Sicht bedeutet das Bedarfsmarktkonzept,
daß auch unvollkommen substitutive Güter zu einem Markt
bzw. Wirtschaftssektor gerechnet werden. Anders als bei
striktter Anwendung des Kriteriums der Güterhomogenität
weisen die Märkte dann einen höheren Aggregationsgrad
auf, weil sie mehrere Güter und damit einen weiteren
Kreis von Anbietern und Nachfragern zusammenfassen.
Während also der vergleichsweise weitere Begriff der Be-
darfshomogenität notwendig eine mittlere Aggregationsebene

¹ H. Arndt, Markt und Macht, 2. Aufl. von 'Mikroökonomische
Theorie Band I', Tübingen 1973, S. 20 ff.; eine ähnliche
Unterscheidung bei der Produktdifferenzierung trifft E.
Heuß, Allgemeine Markttheorie, Tübingen 1965, S. 67 ff.

² vgl. H. Schmidbauer, Allokation, technischer Fortschritt
und Wettbewerbspolitik, Tübingen 1974, S. 132

³ vgl. auch P. Oberender, Zur Problematik der Marktabgrenzung
unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts des "rele-
vanten Marktes", in: WIST, 4. Jg. 1975, S. 576; Diese Be-
griffsbestimmung suggeriert, daß es sich um Konsumgüter
handelt. Allerdings ist eine solche Beschränkung weder
notwendig noch haltbar, da die Grenzen zwischen Konsum-
und Investitionsgütern fließend sind und sich das Be-
darfsmarktkonzept ohne weiteres auf Investitionsgüter an-
wenden läßt.

repräsentiert, lassen sich durch Güterhomogenität tendenziell nur mikroökonomische Größen und Relationen erfassen. Daher erscheint uns der Bedarfsmarktbegriff für die Anwendung auf die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik geeigneter.

Freilich wirft die Anwendung des Bedarfsmarktkonzeptes die Frage auf, wo im Einzelfall die Sektorgrenze zu ziehen ist¹. Ein Sektor bzw. Markt kann bei dieser Betrachtungsweise nicht wie etwa in der Preistheorie als eine exogen vorgegebene Größe aufgefaßt werden, sondern er verändert sich im Zeitablauf.

Dies gilt nicht nur für die sachliche Abgrenzung von Substituten, sondern gleichermaßen für die Bestimmung der räumlichen Substituierbarkeitsgrenze und die Trennung zwischen Gegenwarts- und Zukunftsgütern².

Daß sich dieses Problem nicht a priori, sondern nur im Einzelfall lösen läßt, ist u.E. kein Tatbestand, der wieder zum Ekletizismus und zur Willkürlichkeit des traditionellen Ansatzes zurückführen muß, denn unser Problemlösungsvorschlag unterscheidet sich von diesem insofern grundlegend, als er nicht einem den 'Gegebenheiten' der praktischen Wirtschaftspolitik gemäß konstruierten Konzept folgt, sondern die mesoökonomische Problematik vom Standpunkt der Theorie der Wirtschaftspolitik aus aufzuarbeiten versucht. Die Vorläufigkeit und Lückenhaftigkeit der Theorie der Wirtschaftspolitik macht zwar eine gewisse Pragmatik erforderlich, weil die Basis der Erkenntnisgewinnung unvollkommen ist und die Steuerungsinformationen deshalb nicht endgültig sein können, diese Pragmatik hat jedoch mit der oben beschriebenen Rechtfertigungspragmatik nichts gemein.

Wenn also über die Marktgrenzen im Einzelfall hier noch keine Aussagen gemacht werden können, so bedeutet dies keine grundsätzliche Unzulänglichkeit des vorgeschlagenen

¹Die Problematik der Marktabgrenzung wird ausführlich behandelt bei E.Kaufer, Die Bestimmung von Marktmacht, Bern/Stuttgart 1967

²Zur Dreidimensionalität der Güter vgl. G.Debreu, Theory of value, New York 1959, S.28 ff.

Sektorabgrenzungskriteriums 'Bedarfsmarkt', es ist damit nur auf die Notwendigkeit hingewiesen, das Abstraktionsniveau unseres Ansatzes weiter zu verringern, bis er auf spezifische sektorale Probleme übertragen werden kann.

2.2.2 Für und wider die gütertheoretische Betrachtungsweise

Die hier gewählte gütermäßige Sichtweise ist jedoch nicht unumstritten und ohne Probleme. So stellt sich z.B. bei der Umsetzung dieses Ansatzes in die Praxis das Problem, daß die Mehrzahl der Wirtschaftsunternehmen Mehrproduktunternehmen sind. Konsequenterweise müßten diese Unternehmen mehreren Wirtschaftssektoren zugerechnet werden, was jedoch unter statistischen Gesichtspunkten nur schwer bewältigt werden kann. Dieses Zurechnungsproblem ist v.a. in der Input-Output-Analyse aufgezeigt und diskutiert worden. Man versucht hier, die Homogenität der Sektoren dadurch zu wahren, daß man zwischen Haupt- und Nebenprodukten der jeweiligen Produktionseinheit unterscheidet und die Nebenprodukte den Wirtschaftszweigen zurechnet, in denen diese Hauptprodukte darstellen¹. Trotz der statistischen Ungenauigkeiten, die dieses Verfahren bedingt, wird gerade innerhalb der Input-Output-Analyse die Wichtigkeit einer güterbezogenen Betrachtungsweise für die Wirtschaftspolitik betont, weil sie von rein unternehmenspolitisch determinierten, institutionellen Faktoren, wie z.B. Fusionsprozessen und horizontaler Verflechtung, weitgehend unabhängig ist. Da sich unser Ansatz auf einer abstrakteren als der für die Statistik relevanten Ebene bewegt, mag dieser kurze Hinweis auf das Zurechnungsproblem und seine Lösungsmöglichkeit genügen.

Aus einer mehr sozialökonomisch orientierten Perspektive wird gegen den gütertheoretischen Ansatz der Einwand er-

¹ vgl. dazu z.B. E.Bomsdorf, Das verallgemeinerte Input-Output-Modell als Grundlage für Input-Output-Analysen, Meisenheim a.Gl. 1977, S.19 f sowie die dort angegebene weiterführende Literatur.

hoben, daß die Betrachtung von Gütermärkten die eben erst durch die Sozialwissenschaften ins Bewußtsein der Ökonomen vorgedrungene Erkenntnis der Sozialdeterminiertheit individuellen Verhaltens ausschaltete¹; man erhebe damit die "Astronomie der Güterbewegungen"² zum Gegenstand der Wirtschaftswissenschaften, nicht aber die Welt der Menschen und ihres Verhaltens.

Dem muß zum einen entgegengehalten werden, daß ja in den Güterbewegungen - wenn auch nur mittelbar - menschliches Verhalten zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus dürfte auch ein sozialtheoretischer Globalansatz, der der Forderung nach umfassender Darstellung aller sozialen und ökonomischen Variablen gerecht würde, zur Wahrnehmung von Aufklärungs- und Steuerungsaufgaben kaum geeignet sein, da eine Theorie, die die Fülle aller denkbaren Beziehungen vollständig erfaßt, die Problemverarbeitungskapazität der politischen Instanzen bei weitem überfordern würde.

Jochimsen betont³, daß es nicht so sehr darauf ankommt, theoretisch geschlossene Systeme zu entwickeln, als vielmehr, einige zentrale, politisch relevante Querschnittsaspekte, die als eine Art Raster für die kritische Beurteilung der Politik, ihrer Ziele und Maßnahmen dienen.

Die güter- und markttheoretische Sicht kann u.E. ein solches Querschnittsraster darstellen, indem sie ein allgemeines Muster zur Beurteilung von Märkten und Marktergebnissen liefert. Ihre Anwendung ermöglicht gleichzeitig die Reduktion komplexer ökonomischer Interdependenzen und eine horizontale Problemanalyse des mesoökonomischen Bereichs.

Die Wahl des güterwirtschaftlichen Querschnittsaspektes engt die Perspektive der sektoralen Wirtschaftspolitik

¹ vgl. H.-G.Krüsselberg, Marktwirtschaft und ökonomische Theorie. Ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik, Freiburg 1969, S.133

² H.Albert, Marktsoziologie und Entscheidungslogik, hg.v. H.Maus und F.Fürstenberg, Neuwied, Berlin 1967, S.41

³ vgl. R.Jochimsen, Aktive Strukturpolitik - Ansatzpunkte zur Modernisierung unserer Volkswirtschaft, in: H.Ehmke u.a. (Hg.), Thema Wirtschaftspolitik, Bonn-Bad Godesberg 1974, S.49 ff.

allerdings insofern ein, als der Einfluß von Verbänden und Interessengruppen damit nur eingeschränkt erfaßt werden kann; eine Einschränkung stellt auch der weitgehende Verzicht auf die Untersuchung der intersektoralen Beziehungen, also der Verflechtung der Gütermärkte untereinander dar. Deshalb kann und soll die marktorientierte Analyse hier auch nicht mit einem Absolutheits- oder Ausschließlichkeitsanspruch versehen werden, sie stellt nur einen möglichen Ansatz zur Neuorientierung der sektoralen Wirtschaftspolitik dar; daß es daneben noch weiterer Querschnittsaspekte bedarf, um die wirtschaftspolitisch wesentlichen Zusammenhänge transparent zu machen, steht außer Frage.

Die vorgeschlagene Betrachtungsweise führt jedoch nicht nur zu Einschränkungen, sondern ebenso zu einer wesentlichen Erweiterung des Erkenntnisobjektes, da sich die Branchenanalyse jetzt grundsätzlich auf alle Güter resp. Märkte richtet. Das Problemfeld der sektoralen Wirtschaftspolitik ist aus dieser Perspektive ein wesentlich weiteres als bei der Anwendung der traditionellen Sektoreinteilungen, die nur einzelne Märkte zum Gegenstand der Untersuchung machten.

Dies könnte möglicherweise als 'unpragmatisch' kritisiert werden, da eine solche Betrachtungsweise eben nicht den 'historisch gewachsenen Sachverhalten' entspricht¹. Jedoch ist die gütertheoretische Sicht hier ja bewußt als Kontrapunkt zum traditionell-historischen Ansatz konzipiert. Wie schon erwähnt, gibt es kein objektiv richtiges Kriterium zur Abgrenzung eines Erkenntnisobjektes, die jeweils vorgeschlagene Lösung des Problems wird immer in gewissem Umfang vom zugrundeliegenden Erkenntnisinteresse bestimmt. Unser Erkenntnisinteresse ist es, einen Beitrag zur Aufklärung und Steuerung der Wirtschaftspolitik zu leisten, d.h. Ansätze zu entwickeln, die nach Möglichkeit vom Branchenprotektionismus und seiner Deskription

¹ vgl. die Argumentation auf Seite 11

wegführen und eine Neuorientierung der sektoralen Wirtschaftspolitik ermöglichen. Insofern erscheint ein 'unpragmatisches' Vorgehen bei der Abgrenzung des Erkenntnisobjektes und bei der Wahl des Sektorabgrenzungskriteriums geradezu notwendig.

2.3 Marktkritik als Ansatz einer Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik

Die Märkte, wie sie hier als Erkenntnisobjekt der sektoralen Wirtschaftspolitik verstanden werden, sind konstitutiver Bestandteil der dezentral gesteuerten, privatkapitalistischen Wirtschaftsordnungen. Hier wird über die Menge und Zusammensetzung der volkswirtschaftlichen Produktion, die anzuwendenden Verfahren, die Endverwendung der Produkte und ihre Verteilung auf die Wirtschaftseinheiten entschieden. Die besonderen Vorteile marktmäßiger Steuerung liegen - sofern diese funktioniert - in ihrer Flexibilität, der weitgehenden Anpassungsfähigkeit der Produktion an die Konsumentenpräferenzen und den relativ geringen Kosten der Koordination und Information.

Staatliche Eingriffe in die auf den Märkten ablaufenden Prozesse oder die Ausgliederung ganzer Aufgabenbereiche aus dem marktgesteuerten Bereich lassen sich bei grundsätzlicher Geltung der marktwirtschaftlichen Ordnung nur insoweit rechtfertigen, als die Funktionsweise des Marktes gestört bzw. das Marktergebnis in irgendeiner Weise unbefriedigend ist¹. Aus dieser grundsätzlichen Überlegung läßt sich die Aufgabenstellung einer konsequent marktorientierten Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik ableiten: es gilt Kriterien zu entwickeln, die Anhaltspunkte dafür geben, wann ein Markt funktioniert bzw.

¹ vgl. G.Gäfen, Wirtschaftsordnung und Marktversagen, in: soziale Herausforderung der Marktwirtschaft, Limburg 1976, S.10 ff.

unter welchen Bedingungen Marktmängel vorliegen oder Marktversagen zu erwarten ist. Eine solche, an grundsätzlicher Marktkritik orientierte Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik versucht also, zu einem 'objektiven' oder zumindest objektivierbaren Urteil über die prinzipiellen Möglichkeiten und Grenzen des Marktmechanismus zu kommen und mögliche das Funktionieren der Marktprozesse beeinträchtigende Umstände aufzuzeigen. Dadurch sollte es dann gleichzeitig möglich werden, den Aktivitäts- und Interventionsbereich der sektoralen Wirtschaftspolitik theoretisch einigermaßen exakt abzugrenzen, da er sich auf die Korrektur von Marktmängeln beschränkt; Eingriffe mit punktuellen, protektionistischem Charakter können bei diesem Ansatz nicht mehr ohne weiteres gerechtfertigt werden.

Wenn im folgenden eine solche theoretisch fundierte Marktkritik zum Gegenstand der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik gemacht wird, so geht es nicht darum, ein idealisiertes marktwirtschaftliches Ordnungsmodell mit einer durch Ungleichgewichte und Suboptimalitäten geprägten sektoralen Realität zu konfrontieren, sondern darum, einen theoretischen Referenzrahmen zu entwerfen, aus dem sich der wirtschaftspolitische Interventionsauftrag ableiten läßt. Ein solcher Referenzrahmen führt über die traditionelle Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik insofern hinaus, als nicht die vorherrschende Interventionspraxis deskriptiv wiedergegeben wird, sondern aus der Perspektive der Theorie der Wirtschaftspolitik generelle Aussagen darüber zu machen versucht werden, wann die Marktkonstellationen eine befriedigende Realisierung wirtschaftspolitischer Ziele erwarten lassen oder verhindern.

Marktkritik ist zweifelsohne auch der implizite Gegenstand der traditionellen Beiträge zur sektoralen Wirtschaftspolitik, nur handelt es sich dabei nicht um eine generelle, sondern um eine punktuelle Marktkritik,

bei der der Zusammenhang mit dem wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielsystem meist unklar bleibt.

Eine allgemeine und grundlegende Marktkritik, so wie sie hier als theoretische Fundierung für die sektorale Wirtschaftspolitik angestrebt wird, kann dahingegen nur im Hinblick auf das gesellschaftliche Ziel- und Wertesystem vorgenommen werden, da ja die Marktordnung ebenso wie der Wirtschaftsprozess insgesamt bei der Erfüllung dieser Ziele gewisse Funktionen erfüllen soll. Aus dieser Sicht kann von Marktmängeln oder Marktversagen also nur dann die Rede sein, wenn diese Ziele bzw. Funktionen nicht oder nur unvollkommen durch einen Markt realisiert werden¹.

Eine umfassende Marktkritik müßte konsequenterweise das potentielle Funktionieren oder Versagen der Märkte im Hinblick auf alle relevanten politischen und ökonomischen Ziele untersuchen. Da es uns jedoch zunächst lediglich darum geht, einen alternativen Ansatz für die Neuorientierung der sektoralen Analyse aufzuzeigen, wollen wir uns nur mit drei Zielgrößen näher befassen, nämlich mit dem Ziel effizienter Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen, dem Ziel einer möglichst gerechten marktmäßigen Verteilung von Gütern und Einkommen und mit dem Ziel der Optimierung des Handels auf internationalen Gütermärkten². Diese Zielgrößen sind Teil gesamtwirtschaftlicher Zielkomplexe, so daß der oben aufgestellten Forderung, die Ziele der sektoralen Wirtschaftspolitik sollen aus dem Zielsystem der allgemeinen Wirtschaftspolitik herleitbar sein, entsprochen ist.

¹ vgl. G.Gäfen, Wirtschaftsordnung und Marktversagen, a.a.O., S.13 ff.

² Dieser Problembereich ist häufig der allokativen Marktkritik subsumiert worden. Dafür spricht zweifellos, daß es hier u.a. um die optimale internationale Ressourcenallokation geht. Gerade in jüngster Zeit hat sich jedoch wieder sehr deutlich gezeigt, daß die Aktualität dieses Zielles häufig mehr durch Faktoren bestimmt wird, die nicht rein ökonomischer Natur sind und mithin über die bloße Allokationsfrage hinausgehen. Deshalb sollen die spezifischen Marktmängel auf internationalen Gütermärkten hier gesondert diskutiert werden.

Da eine Marktkritik im Hinblick auf diese Ziele nur sinnvoll ist, sofern überhaupt ein Gleichgewicht realisiert wird, müssen zunächst die Bedingungen untersucht werden, die Existenz und Stabilität bzw. Nicht-Zustandekommen oder Instabilität eines Marktgleichgewichtes erwarten lassen.

Im weiteren soll dann versucht werden, die genannten Zielgrößen möglichst weitgehend zu präzisieren. Hinsichtlich des Ziels einer verschwendungsfreien Ressourcenallokation auf den Gütermärkten bzw. in den Wirtschaftssektoren bereitet diese Präzisierung weniger Schwierigkeiten als bei den anderen zu behandelnden Zielen. Dies rührt nicht zuletzt daher, daß die Allokationsfrage lange Zeit als das ökonomische Problem schlechthin behandelt wurde, man die anderen Aspekte, insbesondere die Verteilungsfrage, aber in den außerökonomischen Bereich verwies. Gerade deshalb erscheint es jedoch nicht minder wichtig, auch hinsichtlich dieser Ziele eine Konkretisierung der Fragestellung aus der marktorientierten Perspektive zu versuchen.

Die Formulierungen der Effizienz-, Verteilungs- und Außenhandelsziele, wie sie hier vorgeschlagen und der Marktkritik zugrunde gelegt werden, sind selbstverständlich als 'Ziel h y p o t h e s e n' zu verstehen¹, d.h. als Größen, die u.E. im mesoökonomischen Bereich von Belang sein können. Damit wird jedoch keinesfalls der Anspruch auf absolute Gültigkeit dieser Ziele in der hier unterstellten Form erhoben. Wie alle wissenschaftlichen Aussagen bedürfen auch diese Zielhypothesen der fortgesetzten Konfrontation mit der Realität, sie sollten diskutiert und nicht tabuisiert werden. Selbst wenn die Ergebnisse dieser Arbeit dadurch relativiert würden, wäre

¹ vgl. J.Hackmann, Zur Wohlfahrtstheoretischen Behandlung von Verteilungsproblemen, Berlin 1972, S.17 ff.; H.Körner, a.a.O., S.14

das Ingangsetzen einer Zieldiskussion in sich schon ein wichtiger Beitrag zur "Generalreform der sektoralen Wirtschaftspolitik"¹.

Die drei zur Diskussion stehenden Zielgrößen erfassen jeweils unterschiedliche Aspekte des gesamtgesellschaftlichen Zielsystems; so enthält das Effizienzziel mehr ökonomische und die Verteilungs- und Außenhandelsziele mehr politische Gesichtspunkte. Man könnte demzufolge zwischen mehr ökonomischen und mehr politischen Marktmängeln unterscheiden, wobei die ökonomischen aus der Marktkonstellation selbst resultieren, die politischen Marktmängel aber auch dann vorliegen können, wenn ein Sektor aus rein ökonomischer Sicht funktioniert.

U.E. kann aus diesen unterschiedlichen Schwerpunkten jedoch nicht gefolgert werden, daß die politischen Aspekte der Marktkritik ein weniger wichtiger Bestandteil einer ökonomischen Analyse seien, wenn es auch schwierig ist, sie mit dem Instrumentarium der Ökonomie hinreichend zu erfassen. Daß beide Gesichtspunkte, 'rein' ökonomische und politisch-gesellschaftliche, Bestandteil einer Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik sein müssen, ergibt sich schon allein daraus, daß sie in der praktischen sektoralen Wirtschaftspolitik eine gleichermaßen wichtige Rolle spielen. Wollte man die Marktkritik auf den 'eigentlich ökonomischen', nämlich den allokativen Aspekt reduzieren, würde dies zu einer theoretisch verkürzten Sicht und damit zu einer Verzerrung der wissenschaftlichen Steuerungsinformationen führen. Eine Trennung zwischen 'echten' d.h. ökonomischen Marktmängeln und politischen Marktmängeln bzw. Marktversagen kann deshalb allenfalls aus analytischen Erwägungen sinnvoll sein. In der Praxis werden ökonomische und politische Ziele und demgemäß auch politische und ökonomische Marktkritik eng miteinander verflochten sein.

¹E.Tuchtfeld, Bemerkungen zur sektoralen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.153

Ebenso wie die Unterscheidung zwischen 'echten' und 'politischen' Marktmängeln wirtschaftspolitisch wenig fruchtbar ist, kann auch zwischen Marktmängeln und Marktversagen keine scharfe Trennungslinie gezogen werden. Denn zum einen schwankt das Ausmaß von Zielerreichung und Zielabweichung in den Wirtschaftssektoren im Zeitablauf, zum anderen kann sich die Gewichtung der Ziele untereinander verändern und damit die relative Bedeutung von Marktmängeln. Eine allgemeine Marktkritik kann nur Anhaltspunkte über die Ursachen und das zu erwartende Ausmaß unbefriedigender Marktergebnisse geben und Ansätze für ursachenadäquate Interventionen aufzeigen. Ob aber der Marktmechanismus als Koordinationsinstrument in einem Wirtschaftssektor völlig versagt oder nur der Korrektur bedarf, ist eine Gradfrage, die a priori nicht beantwortet werden kann.

Die Ableitung des staatlichen Interventionsauftrages aus dem Nachweis von Marktmängeln oder Marktversagen entspricht der Vorgehensweise der normativen Finanzwissenschaft¹. Von daher ergeben sich viele Parallelen und Überschneidungen zwischen dieser Disziplin und einer auf Marktkritik basierenden Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik. Die wesentliche Gemeinsamkeit liegt in der Fragestellung, die auf die möglichst weitgehende Realisierung der gesellschaftlichen Zielfunktion, also auf Wohlfahrtsmaximierung im weitesten Sinne gerichtet ist.

Sehr deutlich werden die Überschneidungen mit der gütermarktorientierten Perspektive z.B. im Bereich der Infrastrukturgüter. Diese Güter weisen in hohem Maße Marktmängel auf und machen deshalb sehr weitgehende Eingriffe

¹ als stellvertretend für zahlreiche andere Beiträge seien hier nur genannt: H.Haller u.a. (Hg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Tübingen 1970; K.Mackscheidt, J.Steinhausen, Finanzpolitik II, Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe, Tübingen 1977; R.A.Musgrave, P.B.Musgrave, L.Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis 1.Band, Tübingen 1975

in den Wirtschaftsprozeß - häufig die Suspendierung des Marktmechanismus - erforderlich. Sie stehen also ähnlich wie die spezifisch öffentlichen Güter¹ am extremen Ende der Skala möglicher Marktmängel und gehören folgerichtig auch in den Analysebereich der marktorientierten Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik.

In der traditionellen Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik sind die Infrastrukturgüter in dieser Eigenschaft, d.h. als Güter, bei denen Marktmängel auftreten, nicht Gegenstand branchenpolitischer Überlegungen gewesen. Beachtung fand allenfalls das zweite wichtige Charakteristikum der Infrastrukturgüter, nämlich ihr Vorleistungscharakter für die Produktion in den übrigen Wirtschaftssektoren². Dieser Aspekt berührt wiederum mehr die Relationen zwischen den verschiedenen Branchen, also das, was wir eingangs als 'Strukturkomponente' charakterisiert haben.

Trotz der ähnlichen Fragestellung und den daraus resultierenden Überschneidungen werden in der Finanzwissenschaft die Akzente i.a. anders gesetzt als in der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik, so wie sie hier vorgeschlagen wird. Während sich die Finanzwissenschaft mehr mit Fragen der öffentlichen Güterbereitstellung, der Budgetwirksamkeit unterschiedlicher Maßnahmen und den Problemen der Effizienzmessung staatlichen Handelns befaßt, liegen in unserem Ansatz wesentliche Akzente auf denjenigen Bereichen, die grundsätzlich marktmäßig steuerbar sind.

¹ Zur Unterscheidung zwischen spezifisch öffentlichen Gütern und Infrastrukturgütern vgl. B.Fritsch, Die Abhängigkeit zwischen gesellschaftlicher Wohlfunktionsfunktion und Infrastrukturplanung, in: H.Arndt, D.Swatek (Hg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 58), Berlin 1971, S.615

² Dieser Gesichtspunkt wird z.B. angesprochen bei G.Tholl, Ökonomische und gesellschaftliche Aspekte der Infrastrukturpolitik, in: Fallstudien zur regionalen Strukturpolitik hg.v.Institut für Mittelstandsforschung, Köln o.J., S.13ff.; ders., Strukturpolitik und Wirtschaftsplanung, a.a.O., S.52 ff.; E.Tuchtfeld, Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: R.Jochimsen, U.Simonis (Hg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd.54), Berlin 1970, S.125 ff.

Atypisch für die Finanzwissenschaft ist auch die Einbeziehung außenwirtschaftlicher Überlegungen. Insofern stellt der hier vorgeschlagene Ansatz eine Verbindung zwischen Aspekten der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik und Aspekten der Finanzwissenschaft dar.

2. Teil Marktmängel und Marktversagen als Problem
 der sektoralen Wirtschaftspolitik

3 Marktversagen aufgrund von Nichtexistenz
 und Labilität des Marktgleichgewichtes

3.1 Theoretische Bedingungen für das Fehlen
 einer Gleichgewichtslösung und ihre wirt-
 schaftspolitische Bedeutung

Der weitestgehende Fall von Funktionsbeeinträchtigung des Marktmechanismus als ökonomisches Koordinierungsinstrument ist der, daß auf einem wirtschaftspolitisch unbeeinflußten Gütermarkt kein Marktgleichgewicht zustande kommt oder daß bei Abweichungen von einem einmal realisierten Gleichgewicht keine Tendenz besteht, zu diesem oder einem neuen Gleichgewicht zurückzukehren.

Marktkritik im Hinblick auf Allokations- Distributions- und außenhandelspolitische Ziele kann erst dann einsetzen, wenn zumindest theoretisch die Bedingungen für Existenz und Stabilität eines Marktgleichgewichtes erfüllbar sind. Deshalb muß hier zunächst der Frage nachgegangen werden, wann und unter welchen Voraussetzungen Nicht-Zustandekommen oder Instabilität von Marktgleichgewichten zu erwarten ist. Diese beiden Fälle haben auch in der traditionellen Literatur als Interventionsargumente eine gewisse Bedeutung, was wir in diesem Zusammenhang berücksichtigen müssen.

Ein Gleichgewicht existiert nicht, sofern es keinen positiven Preis gibt, bei dem die angebotene und nachgefragte Menge eines Wirtschaftsgutes gleich sind. In der graphischen Darstellungsweise gibt es im positiven Quadranten keinen Schnittpunkt zwischen Angebots- und Nachfragekurve¹. Einer der am häufigsten diskutierten Fälle,

¹Ein umfassender Überblick über die verschiedenen mathematischen Formulierungen des Existenzbedingungen findet sich bei J.Quirk,R.Saposnik, Introduction to general equilibrium theory and welfare economics, New York 1968, Kapitel 3

in denen es nicht zu einem Marktgleichgewicht kommt, ist der, daß Marktangebot und -nachfrage dasselbe Steigungsmaß aufweisen, d.h. parallel oder annähernd parallel verlaufen. Von den vielen logisch möglichen Fällen eines parallelen Kurvenverlaufs soll hier exemplarisch die gleichzeitige Starrheit von Angebot und Nachfrage behandelt werden, da sie in der Agrarpolitik, dem klassischen Teilbereich der traditionellen sektoralen Wirtschaftspolitik, eine besondere Rolle gespielt hat¹.

So finden sich im Zusammenhang mit dem Agrarsektor vielfach Hinweise auf die 'natural inelasticity' des Angebots und der Nachfrage nach Agrarprodukten². Die Angebotsstarrheit wird mit der Abhängigkeit der landwirtschaftlichen Produktion von natürlichen Faktoren wie Klima, Vegetationsperioden, geringer Lagerfähigkeit der Produkte etc. erklärt, und die Starrheit der Nachfrage wird darauf zurückgeführt, daß die Menschen ohne Nahrungsaufnahme nicht existieren können³. Zwar folgt aus diesen Bedingungen nur im Extremfall, daß überhaupt kein Gleichgewicht erreicht wird, dennoch ist es wichtig, ganz allgemein zu untersuchen, welche Faktoren außer den bereits genannten dazu führen, daß Angebot und Nachfrage in einem Sektor als annähernd starr anzusehen sind. Von daher sind dann nicht nur Aussagen über die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Existenz eines Gleichgewichtes möglich, sondern auch über die Stichhaltigkeit von Argumentationen, die darauf hinauslaufen, daß gleichzeitige Starrheit von Angebot und Nachfrage selbst bei Zustandekommen eines Gleichgewichtes die Funktionsfähigkeit des Preises als Koordinationsmechanismus beeinträchtigt⁴.

¹Von den Verzerrungen, die sich durch die Europäische Agrarmarktordnung ergeben haben, sei hier zunächst abgesehen.

²vgl. T.Josling, Agricultural prices: their role in market economies, in: The future of agriculture. Papers and reports. International conference of agricultural economists 15. 1973, Oxford 1974, S.214

³vgl. H.Seidenfus, a.a.O., S.225; M.Upton, Agricultural production economics and resource - use, Oxford 1976, S.254

⁴so argumentiert z.B. H.Seidenfus, a.a.O., S.225

Grundsätzlich gilt, daß die Elastizität des Angebots und der Nachfrage vom Ausmaß der Substitutionsmöglichkeiten abhängt¹: je mehr Alternativen ein Wirtschaftssubjekt bei der Zusammensetzung seines Konsumgüterbündels hat, umso eher ist es ihm möglich, auf relative Preisänderungen mit Nachfragevariationen zu reagieren, und je diversifizierter Güterangebot und Produktionstechniken sind, umso elastischer sind die Angebotsfunktionen der Produzenten.

Wie die Substitutionsmöglichkeiten auf einem Gütermarkt im Einzelfall zu beurteilen sind, hängt wiederum wesentlich vom Umfang des jeweils betrachteten wirtschaftlichen Teilbereichs ab, was bedeutet, daß die Frage der Preiselastizität von Angebot und Nachfrage in den verschiedenen Wirtschaftssektoren nicht zuletzt eine Frage der Sektorabgrenzung ist. Definiert man einen Sektor sehr weit, so daß darin sehr inhomogene Güter zusammengefaßt sind, so sind die Elastizitäten i.d.R. gering. Betrachtet man z.B. den Agrarsektor insgesamt, so ist dort die Gesamtnachfrage in der Tat sehr preisunelastisch. Im Hinblick auf das Bedarfsmarktkonzept, das hier der Sektorabgrenzung zugrunde gelegt wird, erscheint die Betrachtung eines solch großen wirtschaftlichen Teilbereichs allerdings zu undifferenziert, da ja auf dem Agrarmarkt eine Vielzahl von unterschiedlichen Gütern angeboten und nachgefragt wird, die zur Befriedigung sehr unterschiedlicher Bedürfnisse dienen. So ist es u.U. problematisch, den Bedarf an Grundnahrungsmitteln mit der Nachfrage nach tropischen Früchten oder Alkoholika zu aggregieren. Wird dahingegen dem Bedarfsmarktkonzept entsprechend in kleinere Sektoren disaggregiert, so führt dies auch i.d.R. zu ganz anderen Ergebnissen hinsichtlich der Elastizität von Angebot und Nachfrage². Das Problem der Sektorabgrenzung erweist sich also auch unter diesem Aspekt als sehr zentral.

¹ zu den folgenden Überlegungen vgl. B.Külp, Wohlfahrts-ökonomik II, Düsseldorf 1976, S. 70 ff.

² vgl. F.Mehler, zur Problematik der Agrarpreise, Stuttgart 1962, S.205

Neben der Frage der sachlich adäquaten Sektorabgrenzung spielt auch der jeweilige Betrachtungszeitraum bei der Beurteilung von Angebots- und Nachfrageelastizitäten eine wesentliche Rolle, denn der Prozeß, in dem ein Produktionsverfahren oder Konsumgut durch ein anderes substituiert wird, erfordert Zeit. Deshalb hängen die Elastizitäten nicht nur von den sachlichen Alternativen ab, sondern auch von der betrachteten Zeitspanne; kurzfristig sind Angebots- und Nachfrageelastizitäten i.d.R. sehr gering, da noch keine Anpassungsprozesse stattfinden konnten. Mittelfristig dürften jedoch Angebot und Nachfrage auf allen Märkten in gewissem Umfang preiselastisch sein.

Die die Elastizitäten bestimmenden sachlichen Substitutionsmöglichkeiten und ihre Entwicklung im Zeitablauf sind nun keineswegs ökonomische Daten, sondern sie werden ihrerseits durch das Wohlfahrtsniveau der Volkswirtschaft und durch die Wettbewerbsverhältnisse auf den entsprechenden Märkten bestimmt: ist das Wohlfahrtsniveau einer Volkswirtschaft, also die zur Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung stehende Gütermenge, hoch, so dürften auch Diversifikationsgrad der Güter und Substitutionsmöglichkeiten sehr ausgeprägt sein. Der Wettbewerb fördert die Elastizität von Angebot und Nachfrage, indem er für ein möglichst breites und bedarfsgerechtes, d.h. elastisches Angebot sorgt. Außerdem ist es - wie wir im nächsten Kapitel zu zeigen versuchen - wahrscheinlich, daß Wettbewerb den technischen Fortschritt fördert und auch auf diese Weise zur Einführung substitutiver Produkte und Produktionstechnologien beiträgt. Der Zusammenhang zwischen den Bedingungen für die Existenz eines Marktgleichgewichts und den Bedingungen für Allokationseffizienz ist hier also besonders eng.

Vor diesem Hintergrund erscheint es problematisch, wenn die gleichzeitige Starrheit von Angebot und Nachfrage zum Anlaß für die wirtschaftspolitische Suspendierung des Marktmechanismus genommen wird, da sie nur ein Ausdruck verschiedener, tieferliegender Ursachen ist. Wird z.B. versucht, den Inelastizitäten durch wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen zu begegnen, so kann dies, sofern fehlender Wettbewerb zu den Ursachen der Erscheinung gehörte, zu einer weiteren Verschärfung oder zumindest zur Stabilisierung der Inelastizitäten führen. Dies ist gerade im Bereich der Agrarpolitik häufiger der Fall gewesen¹.

Die gleichzeitige Starrheit von Angebot und Nachfrage dürfte in der Realität also eher einen Ausnahmefall darstellen, sofern nicht von einer ganz kurzfristigen Betrachtungsweise und von stark inhomogenen Sektoren ausgegangen wird; dementsprechend ist die Wahrscheinlichkeit, daß aus diesem Grunde ein Gleichgewicht nicht zustande kommt, recht gering². So zielen auch die oben skizzierten agrarpolitischen Argumente, die aus der 'Inelastizität' des Agrarsektors die Forderung nach wirtschaftspolitischen Interventionen ableiten, nur vordergründig auf die Gleichgewichtsproblematik ab. Hier geht es meist darum, daß die Preise, die sich bei relativ starren Angebots- und Nachfragefunktionen bilden, starken Schwankungen unterworfen sind, woraus für die Agrarproduzenten unerwünschte Einkommensschwankungen resultieren³.

Damit geht es aber nicht länger um die Frage, ob der wirtschaftspolitisch unbeeinflusste Marktprozeß grundsätzlich in der Lage ist, ein Gleichgewicht zu realisieren oder nicht, sondern darum, ob der Gleichgewichtspreis - sein Zustandekommen vorausgesetzt - verteilungspolitisch er-

¹ vgl. B.Külp, Wohlfahrtsökonomik II, a.a.O., S.71

² Dies läßt sich auch für den Fall gleichzeitiger vollkommener Elastizität von Angebot und Nachfrage nachweisen, vgl. B.Külp, Wohlfahrtsökonomik II, a.a.O., S.71 f.

³ vgl. M.Upton, a.a.O., S.256 ff.; H.Seidenfus, a.a.O., S.224 ff.

wünscht ist, also um d i s t r i b u t i v e Marktkritik.

Aus distributiver Perspektive ist es durchaus denkbar, daß der aus dem Marktprozeß resultierende Gleichgewichtspreis so hoch oder so schwankend ist, daß er aus politischen Gründen nicht akzeptabel erscheint; es existiert dann sozusagen kein politisch realisierbarer Gleichgewichtspreis. Hinsichtlich der Analyse von Marktmängeln und der theoretischen Begründung der Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Interventionen sollten diese beiden Problemfelder - die Existenzbedingungen und die distributive Marktkritik - jedoch strikt voneinander getrennt werden¹.

Theoretisch läßt sich noch eine Reihe von Beispielen konstruieren, in denen kein Gleichgewicht zustande kommt, allerdings dürften diese² für die Praxis der sektoralen Wirtschaftspolitik wenig relevant sein.

Auch im Bereich der öffentlichen Güter liegt das Problem heute nicht mehr darin, daß diese von den privaten Wirtschaftssubjekten nicht angeboten werden und mithin auf einem wirtschaftspolitisch unbeeinflussten Markt dafür kein Gleichgewicht existiert. Faktisch werden diese Güter ja von der öffentlichen Hand angeboten, und das aktuelle finanzpolitische Problem liegt in den jeweils zu verfolgenden Preisbildungsstrategien³.

3.2 Labile und stabile Marktgleichgewichte

Die Funktionsfähigkeit des Marktes ist auch dann grundlegend beeinträchtigt, wenn bei Störungen, die sich z.B. als Abweichungen des Marktpreises vom Gleichgewichtspreis äußern, keine Tendenz zur Rückkehr zum Gleichgewicht existiert. Wirtschaftspolitisch ist die Untersuchung der Be-

¹ Wir werden uns mit den distributiven Marktmängeln in Kapitel 5 beschäftigen.

² abgesehen vom Fall der externen Effekte, vgl. dazu 4.3

³ zu diesem Problemkreis vgl. z.B. F.Grünärmel, Möglichkeiten und Grenzen der Entgeltfinanzierung staatlicher Infrastrukturleistungen, in: WISU, 4.Jg. (1975), S.74 ff.

dingungen für Labilität bzw. Stabilität sehr wichtig, da die realen Marktprozesse durch ständige Datenänderungen und Abweichungen vom Gleichgewicht charakterisiert sind, beispielsweise aufgrund von Veränderungen in den Konsumentenpräferenzen, durch Produktinnovationen, technischen Wandel etc. Wirken die Marktkräfte nicht auf eine Annäherung an das Gleichgewicht hin, so können wirtschaftspolitische Interventionen vonnöten sein, um den Marktprozess zu korrigieren.

Die Bedingungen für die Stabilität resp. Labilität von Marktgleichgewichten werden vor allem im Zusammenhang mit anormalen Verhaltensweisen auf Seiten der Anbieter oder Nachfrager diskutiert¹.

Als eine anormale Reaktion der Anbieter ist es anzusehen, wenn Preiserhöhungen zu Angebotsrückgängen und Preissenkungen zur Ausdehnung der Angebotsmenge führen. In der graphischen Darstellungsweise verläuft dann die Angebotskurve fallend. Empirisch läßt sich solch anormales Verhalten z.B. bei der Arbeitsangebotskurve feststellen: liegt der Lohn, d.h. der Preis der Ware Arbeitskraft, am Existenzminimum, so führt eine weitere Verringerung des Lohnsatzes zur Ausdehnung des Arbeitsangebotes, z.B. durch Frauen- oder Kinderarbeit. Diesem anormalen Verlauf der Arbeitsangebotskurve liegt die durchaus rationale Reaktion der Arbeiter auf ihre Notsituation zugrunde, da sie ihr Existenzminimum um jeden Preis sichern müssen. Entsprechend können in einer solchen Situation Lohnerhöhungen mit Einschränkungen des Arbeitsangebotes einhergehen.

Um anormale Reaktionen auf der Nachfragerseite handelt es sich, wenn die Nachfrage bei steigenden Preisen ausgedehnt und bei sinkenden Preisen eingeschränkt wird. Um solches Verhalten handelt es sich z.B. bei dem in der Theorie diskutierten Veblen - Effekt und beim sog. Giffen-Fall².

¹ vgl. z.B. J.M.Henderson, R.E.Quandt, Mikroökonomische Theorie, 3.Aufl., München 1973, S.121 ff.; J.Quirk, R.Saposnik, a.a.O., S.150 ff.

² vgl. E. und M.Streissler (Hg.), Konsum und Nachfrage, Köln/Berlin 1966, S.48 ff und S.248 ff.

Aus der Feststellung eines anormalen Verlaufs der Angebots- oder Nachfragefunktion allein kann jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß das entsprechende Marktgleichgewicht instabil sei, denn offenbar kommt es nicht nur darauf an, ob eine Marktpartei sich anormal verhält, sondern auch darauf, wie und mit welcher Intensität die jeweilige Marktgegenseite darauf reagiert. Anormale Verhaltensweisen sind deshalb als solche kein hinreichender Grund für das Auftreten labiler Marktgleichgewichte. Zusätzliche Stabilitätsbedingungen wurden von Walras und Marshall formuliert, die auf jeweils unterschiedlichen Annahmen über das Anpassungsverhalten der Marktparteien basieren¹.

Bei der Walras'schen Stabilitätsbedingung wird davon ausgegangen, daß die Käufer ihre Preisangebote erhöhen, wenn Übernachfrage herrscht und daß die Verkäufer ihre Preise senken, wenn ein Überangebot vorliegt. Trifft diese Verhaltensannahme zu, so ist ein Markt stabil, sofern eine überschüssige Nachfrage durch Preiserhöhungen abgebaut wird. Dies ist bei abnormem Verlauf von Angebot oder Nachfrage immer dann gegeben, wenn die Durchschnittselastizität der anormal verlaufenden Funktion geringer ist als diejenige der normal verlaufenden Funktion, wenn m.a.W. die durch das anormale Verhalten bedingte Ungleichgewichtstendenz von der Gleichgewichtstendenz der normalen Reaktion überkompensiert wird².

Der Marshall'schen Stabilitätsbedingung liegt die Annahme zugrunde, daß der Anpassungsprozeß bei Abweichungen vom Gleichgewicht nicht über Preis-, sondern über Mengenvariationen erfolgt. Ist der Preis der Überschußnachfrage positiv, so erhöhen die Produzenten ihren Output; ist er negativ, so schränken sie ihre Ausbringungsmenge ein. Ein Gleichgewicht ist demnach stabil, wenn ein Anstieg der Angebotsmenge den Preis der Überschußnachfrage verringert³.

¹ vgl. J.Quirk, R.Saposnik, a.a.O., S.150 ff.

² vgl. J.M.Henderson, R.E.Quandt, a.a.O., S.121 f.

³ vgl. ebenda S.122

Die von Walras und Marshall formulierten Bedingungen führen jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Beurteilung der Stabilität von Marktgleichgewichten, denn es sind Fälle konstruierbar, die entsprechend dem Marshall'schen Stabilitätskriterium stabil, aber bei Anwendung der Walras'schen Stabilitätsbedingungen labil sind und vice versa¹.

Deshalb lassen auch diese zusätzlichen Bedingungen a priori keine Aussage darüber zu, ob das auf einem konkreten Gütermarkt herrschende Gleichgewicht stabil oder labil ist. Eine Beurteilung der Situation wäre erst dann möglich, wenn Informationen über die Verhaltensmuster der Marktteilnehmer vorliegen würden, aus denen hervorginge, ob im Einzelfall die Marshall'schen oder die Walras'schen Verhaltensannahmen realistischer sind.

Obwohl also die ökonomische Theorie kein Kriterium liefern kann, anhand dessen sich die Stabilität oder Labilität von Marktgleichgewichten a priori nachweisen läßt, muß doch festgehalten werden, daß ein anormaler Verlauf der Angebots- oder Nachfragekurve nicht notwendig zu einem labilen Gleichgewicht führt und mithin kein hinreichender Grund für wirtschaftspolitische Interventionen ist.

Andererseits kann aber ein labiles Gleichgewicht auch dann vorliegen, wenn Angebots- und Nachfragefunktionen normal verlaufen. Dies läßt sich insbesondere anhand einer Betrachtungsweise zeigen, die den Faktor Zeit explizit berücksichtigt und insofern von wirklichkeitsnäheren Voraussetzungen ausgeht als ein statisches Modell².

Daß bei normalem Angebots- und Nachfrageverhalten die Labilität eines Gleichgewichtes durch die zeitliche Verzögerung der Anpassungsreaktionen bedingt sein kann, ist die zentrale Aussage des sog. Cobweb Theorems, welches

¹ vgl. J. Quirk, R. Saposnik, a.a.O., S. 152

² Henderson/Quandt weisen darauf hin, daß ein in der statischen Analyse stabiler Markt sich bei dynamischer Betrachtung als labil erweisen kann, vgl. S. 137

die theoretische Verallgemeinerung eines Phänomens darstellt, das man empirisch bei der Schweinezucht feststellen konnte¹. Dieses Theorem soll hier kurz diskutiert werden, da sich anhand dessen einige Aussagen über die Wahrscheinlichkeit des Auftretens zyklischer Schwankungen gewinnen lassen.²

Das Cobweb Theorem bezieht sich auf Märkte, wo die Produktion der angebotenen Güter einen bestimmten Zeitraum in Anspruch nimmt. Als Beispiel eignen sich insbesondere Agrarprodukte mit einer ausgedehnten Produktionsperiode wie etwa Getreide oder Schlachtvieh. Geht man davon aus, daß keine Lagerhaltung erfolgt, so kann ein autonomer Anstieg der Nachfrage nach diesen Gütern nicht in derselben Produktionsperiode durch ein zusätzliches Angebot beantwortet werden, der Anpassungsprozeß wird verzögert. Sofern die Produzenten ihr Angebot in der folgenden Periode am Preis der Vorperiode ausrichten, kann dies zu einem Prozeß führen, der zu explosiven Schwankungen und damit vom Gleichgewicht weg führt. Dies wird unter den gegebenen Annahmen immer dann der Fall sein, wenn die Steigung der Angebotskurve absolut betrachtet geringer ist als die der Nachfragekurve, bzw. wenn die Preiselastizität der Nachfrage geringer ist als die Preiselastizität des Angebots³. Sind die Preiselastizitäten gleich, so ergibt sich in diesem Modell eine konstante Oszillation um den Gleichgewichtspreis.

Nun läßt sich nachweisen, daß unter veränderten Annahmen, nämlich bei autonomer Veränderung des Angebots und verzögerter Anpassung der Nachfrage, die Stabilitätsbedingungen gerade umgekehrt sind: in einer solchen Situation

¹ Einen historischen Überblick über empirische Grundlagen und theoretische Entwicklungen des Cobweb Theorems gibt F. Poulon, *Un nouveau point de vue sur le modèle arachnéen (cobweb)*, in: *Revue d'Economie Politique*, Bd. 86 (1976), S. 215

² Wir beschränken uns dabei auf die Betrachtung eines einzelnen Marktes; zu den Wirkungen verzögerter Anpassung auf zwei verbundenen Märkten vgl. J. M. Henderson, R. E. Quandt, a. a. O., S. 133 f.

³ vgl. R. G. D. Allen, *Mathematical economics*, New York 1957, S. 2 ff.

sind diejenigen Gleichgewichte labil, bei denen die Steigung der Angebotskurve absolut größer ist als diejenige der Nachfrage¹. Rein theoretisch wäre somit jeder Markt entweder bezüglich autonomer Nachfrageveränderungen oder bezüglich autonomer Angebotsvariationen labil.

Allerdings können aus diesen Überlegungen nicht unmittelbar wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen abgeleitet werden. Die Hypothese, daß sich Angebot und Nachfrage nicht mit unendlicher Geschwindigkeit, sondern meist verzögert an Preisvariationen anpassen, ist zwar sehr realitätsnah, die anderen dem Cobweb Theorem zugrunde liegenden Verhaltensannahmen sind jedoch sehr viel weniger realistisch. So ist zunächst die Annahme des kurzfristig völlig starren Angebots bzw. der Abwesenheit jeglicher Lagerhaltung kritisiert worden. Außer in den Dienstleistungssektoren ist heute bei fast allen Gütern Lagerhaltung möglich und wohl auch nachweisbar, so daß kurzfristige Nachfrageveränderungen immer durch Variationen der Lagerhaltung aufgefangen werden können. Dies trifft insbesondere auch für das Beispiel der verschiedenen Agrarprodukte zu.

Zu berücksichtigen ist ferner, daß die Frage der kurzfristigen Starrheit von Angebot oder Nachfrage nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit den jeweiligen Marktstrukturbedingungen gesehen werden muß². Wenn die Nachfrageelastizität gering ist und damit - wie oben gezeigt - die Substitutionsmöglichkeiten gering sind, kann dies eine Folge mangelhafter Wettbewerbsverhältnisse sein. Liegt anderseits Wettbewerb vor, so ist nicht nur eine kurzfristig vergleichsweise elastischere Nachfrage zu erwarten, sondern möglicherweise auch eine angebotsseitige Verkürzung der Verzögerungsperiode, da von den Datenänderungen Anreize zur Realsierung technischen Fortschritts ausgehen.

¹ vgl. B.Külp, Wohlfahrtsökonomik II, a.a.O., S.76

² vgl. F.Poulon, a.a.O., S.218 f.

Die Wahrscheinlichkeit, daß in den Wirtschaftssektoren cobwebartige Zyklen auftreten, verringert sich um ein weiteres, wenn man die Lernfähigkeit der Wirtschaftssubjekte in Rechnung stellt. Die im Cobweb Theorem unterstellte ausschließliche Orientierung an den Preisen der Vorperiode erscheint dann unrealistisch, da Fehlplanungen die Marktteilnehmer i.d.R. zu einer Korrektur ihres Marktverhaltens veranlassen, so daß auch von dieser Seite eher Tendenzen zum Marktgleichgewicht hin zu erwarten sind.

Die Gefahr, daß sich Marktgleichgewichte in der Realität als labil erweisen, scheint somit aus theoretischer Sicht recht gering zu sein.

In der sektoralen Wirtschaftspolitik dürfte das Auftreten labiler Marktgleichgewichte ebenso wie die Nicht-Existenz eines Marktgleichgewichtes deshalb als Interventionsgrund nur eine untergeordnete Rolle spielen. Dies sollte umso mehr beachtet werden, als zu befürchten ist, "daß die Aufhebung der Marktgesetze durch den Staat die Reagibilität des Angebotes und der Nachfrage vermindert, so daß auch hier wiederum gilt: Eine staatliche Preisfestsetzungspolitik verschärft die Bedingungen, die zur Rechtfertigung eben dieser Politik herangezogen werden"¹.

¹B.Külp, Wohlfahrtsökonomik II, a.a.O., S.77

4 Allokative Marktmängel

4.1 Das Pareto-Optimum als sektorale Allokationsnorm

Daß die Allokation auf den Märkten einer Volkswirtschaft ohne Verschwendung ökonomischer Ressourcen erfolgen und einen möglichst hohen Grad an Bedürfnisbefriedigung sichern sollte, dürfte in dieser Allgemeinheit als sektorale Zielsetzung wohl unbestritten sein. Bedürfnisbefriedigung ist gleichbedeutend mit Verschaffung von Wohlstand oder Wohlfahrt, eine Steigerung der Bedürfnisbefriedigung stellt demnach eine Wohlfahrtssteigerung dar. Die Produktionsfaktoren sind in den Wirtschaftssektoren so zu allozieren, daß die Wohlfahrt einer Volkswirtschaft maximiert wird.

Umstritten ist jedoch, wie Wohlfahrt zu messen ist und wie der Zustand maximaler Wohlfahrt und effizienter Allokation definiert werden soll. Wir postulieren im folgenden als Norm für wohlfahrtsmaximale Allokation das Pareto-Kriterium. Diesem Kriterium zufolge ist ein Allokationsoptimum dann erreicht, wenn es nicht möglich ist, durch Reallokation der Ressourcen ein Mitglied der Gesellschaft besser zu stellen, ohne dadurch ein anderes in seiner Wohlfahrtsposition zu beeinträchtigen. Negativ formuliert: ein System befindet sich dann nicht im Pareto-Optimum, wenn es möglich ist, eine Umorganisation der Güter durch Tausch oder Produktion durchzuführen, die wenigstens eine Person besser stellt, ohne die Lage anderer Individuen zu verschlechtern¹.

Diese Norm für optimale Allokation impliziert zwei Wertprämissen²:

¹ vgl. K.E.Boulding, Einführung in die Wohlfahrtsökonomik, in: G.Gäfen (Hg.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln, Berlin 1966, S.86

² vgl. E.Mishan, Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik 1939-1959, in: G.Gäfen (Hg.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.111

- den Selbstbestimmungsgrundsatz, d.h. es wird angenommen, daß jedes Individuum - und niemand sonst - über sein eigenes Wohlergehen bestimmen soll und dazu in der Lage ist;
- das individualistische Prinzip, d.h. die Wohlfahrt der Gesellschaft wird ausschließlich als Funktion der individuellen Wohlfahrt angesehen¹.

Das Pareto-Kriterium als Maßstab für effiziente Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen ist heftig kritisiert worden². Da wir es dennoch bei unserem Beitrag zur Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik anwenden wollen, erscheint eine kurze Auseinandersetzung mit dieser Kritik angebracht.

Ein erster wesentlicher Einwand gegen das Pareto-Kriterium richtet sich darauf, daß damit ein rein materieller Wohlfahrtsbegriff impliziert ist, weil die Wohlfahrt der Individuen ausschließlich in Abhängigkeit von der ihnen zur Verfügung stehenden Gütermenge definiert wird. Bedürfnisbefriedigung und Wohlfahrt hängen jedoch auch von nicht-materiellen Faktoren ab. Indem das Pareto-Kriterium nur auf den materiellen Aspekt der Wohlfahrt abstellt - so die Kritiker - werde eine Trennung zwischen 'ökonomischer' und 'genereller' Wohlfahrt vorgenommen; eine solche Segmentierung des Wohlfahrtsbegriffs sei aber weder möglich noch zulässig, weil es sich bei Wohlfahrt um ein "indivisible feeling"³ des Menschen handle und es keinen Teil des Wohlergehens gebe, den man ausschließlich ökonomischen Gründen zurechnen könne. Konsequenterweise müsse der Ver-

¹ Diese Wertannahmen wurden nicht immer explizit gemacht; zu Recht hat deshalb H. Albert auf die wissenschaftliche Unredlichkeit eines solchen versteckten Normativismus hingewiesen, vgl. die verschiedenen Beiträge in H. Albert, Marktsoziologie und Entscheidungslogik, a.a.O., insbes. Kapitel 2 und 3

² vgl. z.B. die verschiedenen Beiträge in: E.v.Beckerath u.a. (Hg.), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftlichen Beratung (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd.29), Berlin 1963

³ S.K.Nath, A reappraisal of welfare - economics, London 1969, S.140

zicht auf Totalbetrachtung des sozioökonomischen Phänomens Wohlfahrt zu Inkonsistenzen im Erklärungszusammenhang führen¹.

Dieser Kritik ist entgegenzuhalten, daß die Relevanz immaterieller Faktoren für die individuelle Wohlfahrt durch die Anwendung des Pareto-Kriteriums keinesfalls geleugnet wird. Nur sind diese Komponenten meist schwer faßbar und nicht quantifizierbar und somit einer ökonomischen Analyse kaum zugänglich. Berücksichtigt man, daß letztlich alle materiellen Güter nur Mittel zur Realisierung immaterieller Bedürfnisse darstellen, letztere also immer nur mit einem mehr oder weniger großen Aufwand an materiellen Gütern befriedigt werden können², so dürfte die Bedeutung der Güterversorgung und einer Politik, die sich auf die Verwendung der Ressourcen zur Güterbereitstellung richtet, für die Wohlfahrt insgesamt nicht bestritten werden.

Das Pareto-Kriterium wird ferner aus verteilungspolitischen Gründen kritisiert, weil es mit Maßnahmen vereinbar ist, die den Wohlstand einiger weniger Individuen vermehren und das Bedürfnisbefriedigungsniveau der großen Mehrheit unverändert lassen, also z.B. mit Maßnahmen kompatibel ist, die einkommensdifferenzierend wirken³.

Dieser Einwand ist grundsätzlich berechtigt, da die Wohlfahrt der Individuen und der Gesellschaft auch von der relativen Verteilung der Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten abhängt. Auf diesen Einwand soll jedoch hier nicht weiter eingegangen werden, weil die Verteilungsproblematik gesondert in Kapitel 5 behandelt wird. Wir unterstellen zunächst vereinfachend, daß von einer gewünschten Verteilung ausgegangen werden kann.

¹ vgl. H. Albert, Marktsoziologie und Entscheidungslogik, a.a.O., S.49 ff und S.75 ff.; ebenso H.-G. Krüsselberg, Marktwirtschaft und ökonomische Theorie, a.a.O., S.102

² vgl. B. Kulp, Wohlfahrtsökonomik I. Die Wohlfahrtskriterien, Düsseldorf 1975, S.17

³ vgl. S.K. Nath, a.a.O., S.127 und 152; ebenso K.G. Zinn, Allgemeine Wirtschaftspolitik, 2.Aufl., Stuttgart 1974, S.127

Problematisiert wird auch der Selbstbestimmungsgrundsatz und das individualistische Prinzip. So wird darauf hingewiesen, daß in jeder Gesellschaft Personengruppen existieren, denen das Recht auf Selbstbestimmung nicht in vollem Umfang zuerkannt werden kann (z.B. Kinder oder geistig Behinderte); außerdem gibt es bestimmte Gütergruppen, an deren Konsum oder Nicht-Konsum in irgendeiner Form ein gesellschaftliches Interesse besteht (z.B. Bildung und Alkohol), so daß die Entscheidung über ihre Produktion und Verwendung nicht allein dem Belieben der Individuen anheimgestellt sein kann¹.

Gegen das individualistische Prinzip wird eingewandt, daß die individuelle Wohlfahrt in keiner Gesellschaft die einzige Bestimmungsgröße der gesellschaftlichen Wohlfahrt sei und daß dieses Werturteil deshalb nicht als Grundlage für die Beurteilung wirtschaftspolitischer Situationen dienen könne².

Ohne an dieser Stelle auch nur annähernd vollständig auf diese Kritik am Pareto-Kriterium und den darin enthaltenen Wertprämissen eingehen zu können, ist u.E. dieses Effizienzmaß als **A u s d r u c k l i b e r a l e r G r u n d w e r t e** zu verstehen, denen in unserer Gesellschaft ein hoher, wenn auch nicht ausschließlicher Stellenwert zukommt. Daß der Freiheits- und Entscheidungsspielraum der Individuen möglichst groß sein soll, daß diese Entscheidungen, soweit sie den Freiheitsspielraum anderer Individuen nicht beeinträchtigen³, respektiert werden sollen und daß die jeweiligen Vorstellungen der einzelnen bei der Bestimmung der gesellschaftlichen Wohlfahrt eine wesentliche Rolle spielen, sind grundrecht-

¹ vgl. S.K.Nath, a.a.O., S.126 f.

² vgl. H.Albert, Die ökonomische Tradition im soziologischen Denken, in: Marktsoziologie und Entscheidungslogik, a.a.O., S.16 ff

³ Auf die Bedeutung der Interessenharmonie in der Paretianischen Wohlfahrtsökonomik weist v.a. J.Hackmann hin in: J.Hackmann, Zur wohlfahrtstheoretischen Behandlung von Verteilungsproblemen, a.a.O., S.21

lich geschützte Wertvorstellungen¹. Daraus kann natürlich nicht der Schluß gezogen werden, daß dem Pareto-Kriterium und den darin implizierten Werturteilen ein normativer Ausschließlichkeitsanspruch zukommt². So interpretiert z.B. Nath das Pareto-Kriterium als eine unvollständig definierte soziale Wohlfahrtsfunktion³, mit der wichtige wohlfahrtsrelevante Sachverhalte nicht gemessen werden können.

Dennoch wäre es falsch, dem Pareto-Kriterium als Maß für effiziente Allokation jede praktische Bedeutung abzusprechen, allein schon aufgrund der Tatsache, daß es bislang an einem operationalen alternativen Maßstab für Allokationseffizienz fehlt.

Offenbar spielt auch in der vorliegenden Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik die Vorstellung von optimaler Allokation eine nicht unerhebliche Rolle, ohne daß jedoch das zugrunde liegende Effizienzmaß präzisiert wird. Charakteristisch ist z.B. die Bemerkung von O.Schlecht: "...daß durch optimale Kombination der Produktionsfaktoren ein größtmöglicher gesamtwirtschaftlicher Ertrag entsteht damit in der Tendenz Kapital und Arbeit zum besten Wirt wandern"⁴.

Wir gehen im folgenden davon aus, daß durch das Pareto-Kriterium hinreichende, wenn auch nicht notwendige Bedingungen für die Erwünschtheit wirtschaftlicher Zustände definiert sind und daß es deshalb als Richtlinie für die

¹ vgl. K.G.Zinn, a.a.O., S.58

² vgl. J.Hackmann, Das Pareto-Prinzip: eine allgemein akzeptierbare Grundlage für wohlfahrts-theoretische Untersuchungen? in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd.94, (1974) S.246 u.250, ebenso J.Pen, Harmony and conflict in modern society, London u.s.w.1966

³ vgl. S.K.Nath, a.a.O., S.139; ebenso G.Brennan, "Pareto-optimal redistribution": a perspective, in: Finanzarchiv NF B.33, 1975 S.238 und Th.Pütz, Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.97 f.

⁴ O.Schlecht, Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, a.a.O., S.24, ähnlich auch G.Gäfen, Strukturpolitik, a.a.O., S.389; H.Giersch, Aufgaben der Strukturpolitik, a.a.O., S.62; H.-R.Peters, Konzeption, a.a.O., S.134

Politik Geltung besitzt¹.

Die Relevanz des Pareto-Kriteriums für die Allokation auf den Gütermärkten und damit für die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik resultiert daraus, daß durch ein System von Gütermärkten ein Pareto-optimaler Zustand erreicht werden kann: bei Vorliegen bestimmter Bedingungen ist jedes Konkurrenzgleichgewicht ein Pareto-Optimum und jedes Pareto-Optimum kann als Konkurrenzgleichgewicht erreicht werden². Die Allokation erfolgt so, daß die Produktionsmengen zum einen durch die subjektiven Präferenzen der Wirtschaftssubjekte und zum andern durch die natürlichen Knappheiten der vorhandenen Ressourcen bestimmt werden. Die Anpassung der Produktion an Präferenzen und Ressourcen erfolgt über den Preismechanismus, der als Steuerungsinstrument marktmäßiger Allokation eine zentrale Rolle spielt.

Unsere Fragestellung ist nun darauf gerichtet, aus dem Effizienzziel Interventionskriterien für eine marktorientierte Wirtschaftspolitik abzuleiten; deshalb ist zu untersuchen, welche Bedingungen auf einem Markt dazu führen können, daß das Allokationsergebnis suboptimal ist, bzw. unter welchen Umständen alloкатive Marktmängel vorliegen, so daß sektorale Interventionen erforderlich werden.

In den folgenden Abschnitten werden zwei Fälle untersucht, in denen die sektorale Allokation suboptimal ist bzw. Marktmängel vorliegen, nämlich

- der Fall, in dem sich die Marktteilnehmer nicht als Mengenanpasser und Gewinnmaximierer verhalten

¹ In diesem Sinne auch I.M.D.Little, A critique of welfare economics, 2.Aufl., Oxford 1957, S.278 ff.; E.J. Mishan, Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik 1939-1959, a.a.O., S.154 f.; E.Sohmen, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S.8 ff.

² vgl. T.C.Koopmans, Allocation of resources and the price system, in: Three essays on the state of economic science, New York, Toronto, London 1957, S.41 ff.; J.Quirk, R.Saposnik, a.a.O., S.124 ff.

- und der Fall, in dem durch die Güterproduktion und/oder durch den Konsum externe Effekte verursacht werden¹.

Es ist dabei jeweils zu untersuchen, inwieweit unter diesen Bedingungen in den Wirtschaftssektoren Effizienzverluste auftreten und welche Konsequenzen für die sektorale Wirtschaftspolitik daraus resultieren.

4.2 Marktmängel durch fehlenden Wettbewerb

4.2.1 Effizienzverluste

Pareto-optimale Allokation ist auf einem Markt nur dann gewährleistet, wenn sich alle Marktteilnehmer an einheitlich für alle geltende Preise anpassen und das Ziel der Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung verfolgen (polypolistisches Verhalten).

Geht man davon aus, daß die Intensität des Wettbewerbs unter den Marktteilnehmern deren Verhalten beeinflusst, also bestimmte Verhaltensweisen ausschließt oder erzwingt, und daß der Wettbewerb ein Mittel ist, optimale Allokation zu erreichen², so ist die Wettbewerbsintensität dann optimal, wenn alle Marktteilnehmer bei ihren Entscheidungen davon ausgehen müssen, daß sie durch Änderungen der ausgebrachten oder nachgefragten Mengen den Marktpreis der Güter nicht wesentlich beeinflussen können. Keiner der Marktteilnehmer verfügt in diesem Fall über Marktmacht. Umgekehrt liegen Wettbewerbsmängel vor, sofern ein oder mehrere Marktteilnehmer spürbaren Einfluß auf den Marktpreis ausüben können. Mit zunehmendem Einfluß auf den Marktpreis steigt die Marktmacht bzw. nimmt die Wettbewerbsintensität ab. Wirtschaftspolitisch stellt

¹ Allokative Marktmängel können darüber hinaus auch durch staatliche Interventionen, Unsicherheit und nicht-rationales Verhalten der Wirtschaftssubjekte verursacht werden, vgl. z.B. K.Mackscheidt, J.Steinhausen, Finanzpolitik II, a.a.O., S. 5 ff.

² Daß der Wettbewerb nur Mittelcharakter hat, wird von einigen Autoren bestritten; vgl. z.B. E.Hoppmann, Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, in: Ordo Bd.18 (1967), S.77 ff.

der Wettbewerb zwischen den Anbietern das weitaus größte Problem dar, da Nachfragemonopole zumindest bei den Endverbrauchern eher einen Ausnahmefall darstellen. Wir beschränken die Untersuchung deshalb auf Wettbewerbsmängel unter den Anbietern¹.

Inwiefern bedingen nun Wettbewerbsmängel bzw. nicht-polyolistische Verhaltensweisen Effizienzverluste? - Ist es einem Anbieter möglich, durch Outputvariationen den Preis zu beeinflussen, ist m.a.W. der Preis für ihn kein Datum, so bedeutet dies, daß er sich (im Gegensatz zur Wettbewerbssituation) einer nicht vollkommen elastischen Preis-Absatz-Funktion gegenüberstellt.

Dementsprechend kann eine größere Ausbringungsmenge nur zu sinkenden Preisen abgesetzt werden. Sofern ein marktmächtiges Unternehmen weiterhin die Zielfunktion Gewinnmaximierung verfolgt, gilt, daß diese zwar immer noch bei Gleichheit von Grenzkosten und Grenzerlösen realisiert wird, diese jedoch nicht dem Marktpreis gleich sind. Das Gleichgewicht der Unternehmung kann nur bei einer Ausbringungsmenge realisiert werden, die geringer ist als bei Wettbewerb. Der durch fehlenden Wettbewerb bedingte Effizienzverlust besteht also darin, daß das sektorale Güterangebot geringer und dementsprechend teurer ist, als es unter wettbewerblichen Umständen wäre. Dieses Ergebnis gilt sowohl für den Extremfall eines vollkommenen monopolisierten Angebots als auch für den realistischere Fall eines oligopolistischen Marktes; allerdings läßt sich zeigen, daß die Effizienzverluste auf oligopolistischen Märkten geringer sind als auf monopolistischen².

Neben dem beschriebenen Preis-Output-Effekt ist zu erwarten, daß mit abnehmender Wettbewerbsintensität auch eine Änderung der unternehmerischen Zielfunktion eintritt.

¹ vgl. ebenso H.Giersch, Aufgaben der Strukturpolitik, a.a.O., S.66 f.; eine ausführliche Erörterung der Allokationswirkungen von Monopsonmacht findet sich bei E.Sohmen, Allokationstheorie, a.a.O., S.120 ff.

² vgl. B.Külp, Wohlfahrtsökonomik II, Maßnahmen und Systeme, Düsseldorf 1976, S.36 f.

Während Wettbewerb einen sozialen Zwang zu gewinnmaximierendem Verhalten darstellt, ist in einer Marktsituation mit geringer Wettbewerbsintensität die Existenz des Unternehmens nicht unmittelbar bedroht, wenn nicht alle Möglichkeiten wahrgenommen werden, gewinnsteigernde Veränderungen durchzuführen. Verminderter Konkurrenzdruck erhöht den Spielraum, innerhalb dessen der Ressourceneinsatz nicht am Markt, sondern an den partikularen Interessen des Unternehmens bzw. einer kleinen Gruppe von unternehmerischen Entscheidungsträgern (Management) ausgerichtet werden kann¹. Empirische Untersuchungen weisen darauf hin, daß marktmächtige Unternehmen am Markt eher das Ziel der Umsatzmaximierung bei einem kurzfristig konstanten, branchenüblichen Gewinnaufschlag verfolgen². Die bei dieser Zielsetzung realisierte Ausbringungsmenge dürfte ähnlich wie im Fall monopolistischer Preispolitik geringer sein als der Output bei Wettbewerb³.

Abweichungen von der optimalen Ressourcenallokation resultieren in nicht unwesentlichem Ausmaß auch aus der Veränderung der unternehmensinternen Zielfunktion. Je geringer der Konkurrenzdruck und damit der Zwang zur Kostenminimierung ist, umso eher rücken Prestigeziele, Machtstreben, Bequemlichkeitsüberlegungen etc. in den Vordergrund, die sich in Parametern ausdrücken wie "Umfang von Forschungsabteilungen, Umfang des Verwaltungsapparates, Zusammensetzung der Mitarbeiter, Aus-

¹ Zur Bedeutung des Managements für die Definition der unternehmerischen Zielfunktion, vgl. H.Schumacher, Ansätze zu einer organisationstheoretischen Fundierung der Wettbewerbstheorie, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 21.Jahr(1976), S.151 ff.; C.Kaysen, The social significance of the modern corporation, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 47 (1957), S.316 ff; H.Biermann, a.a.O., Teil B

² vgl. H.Schumacher, a.a.O., S.153; E.Kaufer, Nochmals: von der Preistheorie zur Wettbewerbstheorie, in: K.Herdzina (Hg.), Wettbewerbstheorie, Köln 1975, S.334

³ vgl. B.Külp, Wohlfahrtsökonomik II, a.a.O., S.21

stattung der Verwaltungsgebäude, Grad der Technisierung und Modernisierung, Tempo der Unternehmensexpansion durch Investitionen oder Aufkäufe, Höhe der Spenden u.a.m."¹.

Die Bedeutung dieser internen Ineffizienz, die durch mangelnden Konkurrenz- und Kostendruck möglich wird, läßt sich sehr deutlich anhand des empirisch beobachtbaren Sachverhalts nachweisen, daß in Zeiten starker Gewinnrückgänge in vielen Großunternehmen starke Produktivitätssteigerungen zu verzeichnen sind. Dies wird möglich durch den Abbau interner Ineffizienz, die in vorhergehenden Phasen wirtschaftlichen Aufschwungs und schwachen Konkurrenzdrucks aufgebaut wurde². Man würde also das Ausmaß der durch Wettbewerbsmängel verursachten Fehlallokation unterschätzen, wollte man, wie etwa beim Lerner-Monopolmaß, allein auf die Differenz zwischen Grenzkosten und Marktpreis abstellen. Eine wesentliche Komponente der Effizienzverluste besteht eben in der durch die Möglichkeit veränderter Zielfunktion bedingten Veränderung der Kostenstruktur³.

Von der Nachfrageseite aus betrachtet führen Wettbewerbsbeschränkungen nicht nur zu einer Verminderung und Verteuerung des Güterangebots (Preis-Output-Effekt), sondern darüber hinaus auch zur Einschränkung der zur Wahl stehenden Konsumalternativen und damit zu einer Einschränkung des individuellen Handlungsspielraums. Gleichzeitig steigt die Gefahr, daß ein marktmächtiger Anbieter seine Position dazu ausnutzt, die Vertragsbedingungen zu seinen Gunsten und zuungunsten der Nachfrager zu beeinflussen.

¹ H.Schmidbauer, Allokation, technischer Fortschritt und Wettbewerbspolitik, a.a.O., S.99

² Als Beispiel aus jüngster Zeit bieten sich die zahlreichen Rationalisierungsmaßnahmen zur Personaleinsparung an. - Dem so erzielten Effizienzgewinn stehen allerdings auch Wohlfahrtsverluste in Form von vermehrtem Arbeitsdruck, Arbeitslosigkeit etc. auf Seiten der abhängig Beschäftigten gegenüber.

³ vgl. H.Schmidbauer, a.a.O., S.104

Obwohl sich also zeigen läßt, daß Abweichungen von polypolistischem Verhalten Fehlallokationen bedingen, ist damit noch kein operationales Interventionskriterium gefunden; denn angesichts der sehr begrenzten praktischen Möglichkeiten zur Beobachtung und Beurteilung tatsächlichen Marktverhaltens und der jeweils zugrundeliegenden Verhaltensmotivationen ist das Ansetzen am Marktverhalten wirtschaftspolitisch kaum operational¹.

Darüber hinaus wären auch verhaltenssteuernde Interventionen in einer 'freien' Marktwirtschaft nicht systemkonform, da hierin ein direkter Eingriff in die unternehmerische Dispositionsfreiheit gesehen wird².

Ein operationales Interventionskriterium für die sektorale Wirtschaftspolitik und für die Diagnose eines Marktmanagements wäre dann gefunden, wenn bereits vom Vorliegen bestimmter Marktstrukturen auf daraus resultierende suboptimale Verhaltensweisen geschlossen werden könnte³.

Die Interdependenzen zwischen Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis sind allerdings äußerst komplex und in der wettbewerbstheoretischen Diskussion umstritten⁴.

Mißverständnisse entstanden insbesondere daraus, daß häufig nicht klar genug zwischen den Bedingungen für polypolistisches Verhalten und den Bedingungen eines 'voll-

¹ vgl. J.S.Bain, Industrielle Organisation: Funktionsfähiger Wettbewerb und strukturelle Bedingungen für funktionsfähigen Wettbewerb, in: K.Herdzina (Hg.), Wettbewerbstheorie, a.a.O., S.193

² Beispielhaft sei hier nur an die Diskussion um staatliche Investitionslenkung erinnert.

³ Marktstruktur wird hier verstanden als Summe aller Bedingungen, die der Unternehmung extern vorgegeben sind, relativ dauerhaften Charakter haben oder sich nur langfristig verändern. Wichtigste Marktstrukturdimensionen sind: Zahl und Größenverteilung der Anbieter, Wahrscheinlichkeit des Vordringens potentieller Konkurrenten, Grad der Produktdifferenzierung und Marktzutrittsbedingungen; vgl. Bain, Industrielle Organisation, a.a.O., S.179 f.

⁴ zusammenfassend dazu K.Herdzina, Marktstruktur und Wettbewerb, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 93.Jg. (1973), S.267 ff.

kommenen Konkurrenzmarktes' getrennt wurde¹. Keinesfalls dürfen die Bedingungen für einen vollkommenen Markt als notwendige oder hinreichende Bedingungen für die An- oder Abwesenheit von Marktmacht gedeutet werden. Derartige Fehlinterpretationen haben dazu geführt, daß in verschiedenen Wirtschaftssektoren eindeutig wettbewerbsbeschränkende Praktiken als wettbewerbsfördernd deklariert und zugelassen wurden².

In der Regel sind nicht so strenge Marktstrukturbedingungen wie 'unbegrenzte' Anbieterzahl, vollkommene Homogenität der Güter³ und totale Markttransparenz erforderlich, um einen wirksamen Anreiz für polypolistisches Anbieterverhalten zu sichern. Allerdings läßt das vorliegende empirische Material noch keine endgültige Aussage darüber zu, wie sich polypolistische, oligopolistische und monopolistische Marktstrukturen auf das Marktverhalten auswirken. Die notwendigen Strukturbedingungen für polypolistisches Anbieterverhalten können deshalb von der Wettbewerbstheorie bislang noch nicht angegeben werden. Mit einiger Wahrscheinlichkeit dürfte jedoch gelten, daß Marktstrukturen, die durch einen hohen Konzentrationsgrad, Marktzutrittsbeschränkungen und unbeschränkte Möglichkeit zu Absprachen gekennzeichnet sind, einen starken Anreiz zu nicht-polypolistischem Verhalten darstellen und damit Fehlallokationen tendenziell begünstigen.

Die Suche nach operationalen Interventionskriterien zur Diagnose von Wettbewerbsmängeln in einem Wirtschaftssektor ist damit gewiß nicht erschöpfend behandelt. In dieser Hinsicht ist die Theorie der sektoralen Wirtschafts-

¹ vgl. H.Schmidbauer, a.a.O., S.133 und 210; ein vollkommener Markt wird i.a. definiert als ökonomischer Ort des Tausches, der durch Homogenität des Produktes, Fehlen räumlicher, zeitlicher und sachlicher Präferenzen, durch vollkommene Markttransparenz sowie eine unbegrenzte Anzahl von Anbietern und Nachfragern gekennzeichnet ist.

² als Beispiel seien hier nur die Preismeldestellen erwähnt. Vgl. dazu H.Schmidbauer, a.a.O., S.336 ff.

³ vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 2.2.1 (Gut und Bedarfsmarkt).

politik sehr stark auf die theoretische und empirische Weiterentwicklung der Wettbewerbstheorie angewiesen.

Auf den engen Zusammenhang zwischen Wettbewerbstheorie und Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik bzw. zwischen Wettbewerbspolitik und sektoraler Wirtschaftspolitik, der aus der gemeinsamen Zielsetzung optimaler Ressourcenallokation resultiert, wird auch in der vorliegenden Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik von einigen Autoren ausdrücklich hingewiesen. Biermann stellt fest, daß "die Strukturpolitik eine wettbewerbspolitische, die Wettbewerbspolitik augenscheinlich eine strukturpolitische Komponente" hat¹. Gäfgen führt aus: "Wettbewerbspolitik ist als ... konstitutiver Teilbereich der Ordnungspolitik anzusehen, und Ordnungspolitik - also Gestaltung des Gefüges aus Normen und Werten, welche das Verhalten in einer Wirtschaftsgesellschaft steuern - bildet den prinzipiellen Rahmen, innerhalb dessen sich die Wirtschaftsstruktur entwickelt. Daher kann die Wettbewerbspolitik nicht einfach der Strukturpolitik subsumiert werden, sondern überschneidet sich mit ihr da, wo Form und Größe der Einzelwirtschaften entscheidenden Einfluß auf die Produktivität der Wirtschaftssektoren haben"².

Problematisch erscheint es allerdings, wenn in einigen Abhandlungen quasi im gleichen Atemzug, wie man Wettbewerb als Bestandteil der sektoralen Wirtschaftspolitik nennt, die Notwendigkeit staatlich sanktionierter Wettbewerbsbeschränkungen herausgestellt wird.

¹H.Biermann, a.a.O., S.69

²G.Gäfgen, Strukturpolitik, a.a.O., Sp.387; vgl. ebenso H.Giersch, Aufgaben der Strukturpolitik, a.a.O., S.62 ff. und H.-R.Peters, Die Problematik der sektoralen Strukturpolitik, a.a.O., S.24

4.2.2 Führen Wettbewerbsbeschränkungen zu Effizienzgewinnen?

Es sind vor allem die beiden Marktstrukturkomponenten Anbieterzahl und Marktzutrittsbedingungen, die bei der Wettbewerbsdiskussion innerhalb der sektoralen Wirtschaftspolitik eine besondere Rolle spielen.

In Bezug auf die Anbieterzahl wird die These vertreten, daß eine nicht-polypolistische Marktstruktur bzw. ein hoher Konzentrationsgrad nicht notwendig ein Zeichen für das Vorliegen von Marktmängeln sei, daß im Gegenteil unter gewissen Umständen erst ein hoher Konzentrationsgrad effiziente Produktion gewährleiste; deshalb müsse die sektorale Wettbewerbspolitik gewisse Konzentrationsprozesse fördern. Dieser Ruf nach einer sektoralen Konzentrationspolitik taucht bisweilen unter dem Begriff 'Notwendigkeit einer aktiven sektoralen Strukturgestaltung' auf¹.

Zwei Thesen über den Zusammenhang von Konzentration und ökonomischer Effizienz sind zu unterscheiden:

- a) sofern die Branchentechnologie die Möglichkeit zu kostengünstiger Massenproduktion bietet, führt Anbieterkonzentration zu Effizienzgewinnen und muß folglich durch sektorale Interventionen gefördert werden²;
- b) da nur Großunternehmen zur Entwicklung und Realisierung des technischen Fortschritts in der Lage sind, ist im Hinblick auf das Ziel der dynamischen Allokations-

¹ vgl. H.-R. Peters, Grundzüge, a.a.O., S.130

² vgl. H. Giersch, Aufgaben, a.a.O., S.71 ff.; G. Gäfgen, Strukturpolitik, a.a.O., Sp.406 f.

effizienz ein gewisser Konzentrationsgrad erforderlich¹.

zu a) Daß in verschiedenen Sektoren Technologien vorliegen, die mit zunehmender Ausbringungsmenge eine immer kostengünstigere Produktion erlauben, daß mithin das vorgebrachte Argument von praktischer Relevanz ist, dürfte unbestritten sein. In der ökonomischen Theorie taucht dieses Problem unter den Bezeichnungen steigende Skalenerträge (increasing returns to scale), Unteilbarkeiten (indivisibilities) oder generell als nicht-konvexer Verlauf der Produktionsfunktion auf². Sofern durch das Ausnutzen produktionstechnischer Größenvorteile Kosten und Marktpreise gesenkt werden, steigt damit c.p. das Bedürfnisbefriedigungspotential der Volkswirtschaft, d.h. die Wohlfahrt im oben definierten Sinne.

Doch auch wenn das Erreichen der optimalen Betriebsgröße die Zusammenlegung kleinerer Produktionseinheiten erforderlich macht, kann daraus noch nicht die Notwendigkeit der Unternehmenskonzentration am Markt gefolgert werden. Zwischen diesen beiden Aspekten, dem technologischen (der Betriebskonzentration) und dem marktorganisatorischen (der Unternehmenskonzentration), wird häufig nicht klar genug unterschieden. Ob die optimale Betriebsgröße tatsächlich so groß ist, daß sie nur bei einer oligopolistischen oder monopolistischen Marktstruktur realisiert werden kann, läßt sich nur durch den Vergleich zwischen Marktangebot und Marktnachfrage bestimmen. In dem Maße, wie ein Sektor relativ zur optimalen Betriebsgröße wächst, sinkt die Gefahr technisch bedingter Marktmacht. Die Stichhaltigkeit des vorgebrachten Argu-

¹ vgl. H.-R. Peters, Grundzüge, a.a.O., S.130 ff.; dieses Argument zielt über die rein statischen Allokationsaspekte, auf die diese Arbeit beschränkt bleibt, hinaus; dennoch ist eine Auseinandersetzung damit an dieser Stelle erforderlich und auch möglich, da die Stichhaltigkeit der Argumentation auch ohne eine Auseinandersetzung mit möglichen Wachstumszielen erfolgen kann.

² Zur formalen Darstellung der Konsequenzen dieser Erscheinungen für die Optimum-Bedingungen vgl. J. Quirk, R. Saposnik, a.a.O., S.29 f.

mentes muß deshalb für jeden Wirtschaftssektor gesondert geprüft werden.

Der Einfluß der Produktionstechnik auf die Marktstruktur wurde in einer Reihe von Untersuchungen empirisch getestet¹. Danach stellte sich heraus, daß die Betriebsgrößen, die eine optimale Ausschöpfung der Vorteile der Massenproduktion gewährleisten, nicht so erheblich waren, daß ihre Realisierung zu nicht-polypolistischen Marktstrukturen geführt hätte. Dahingegen war die Unternehmenskonzentration in den meisten der untersuchten Branchen höher, als es durch die optimale Betriebsgröße hätte gerechtfertigt werden können.

Kritisch einzuwenden ist, daß diese empirischen Erhebungen in den 50er und 60er Jahren in den USA vorgenommen wurden und ihre Gültigkeit für die Märkte anderer Volkswirtschaften in den 70er Jahren nicht ohne weiteres gewährleistet ist. Allerdings gilt es als erwiesen, daß in der Zwischenzeit eine ganze Fülle von Technologien entwickelt wurden, die eine Tendenz zu kleineren Produktionseinheiten erkennen lassen und damit gegen das Argument sprechen, nur zunehmende Betriebsgrößen sicherten kostengünstige Produktion für viele Sektoren².

Bleibt noch die These, daß durch Zusammenlegung mehrerer Betriebe unter eine Leitung, also durch Unternehmenskonzentration, organisatorische Vorteile und Ressourcensparnisse erzielt werden könnten. Auch diese Behauptung kann als empirisch widerlegt gelten³, da in entsprechenden Untersuchungen keine positive Korrelation zwischen

¹ vgl. J.S.Bain, Economies of scale, concentration and the conditions of entry in twenty manufacturing industries, in: The American Economic Review Vol.44 (1954), S.15ff.; J.M. Blair, Economic concentration - structure, behaviour and public policy, New York 1972, S.85 ff.; F.M.Scherer, Industrial market structure and economic performance, Chicago 1970

² vgl. W.Zohlhöfer, Unternehmenskonzentration - eine ökonomisch-technologische Notwendigkeit?, in: Der Bürger im Staat, 23.Jg. (1973), S.238; J.M.Blair, Economic Concentration, a.a.O., S.114 ff.

³ vgl. J.M.Blair, a.a.O., S.177 ff.

organisatorischer Rentabilität und Unternehmensgröße nachweisbar war. Sollte es organisationsbedingte Kostenvorteile bei der Unternehmenskonzentration geben, so werden diese mit großer Wahrscheinlichkeit durch gegenläufige Kostenentwicklungen überkompensiert.¹

Aufgrund der bisher vorliegenden empirischen Daten für die BRD ist davon auszugehen, daß Produktionstechnik und Organisation nur sehr begrenzten Einfluß auf die Konzentration haben. Effizienzgewinne sind aufgrund produktionstechnischer Größenvorteile zwar möglich, jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit für die Marktstrukturen nicht in dem Ausmaß relevant, daß sie nur durch Wettbewerbsbeschränkungen 'erkauft' werden könnten.

zu b) Die Behauptung, daß Konzentration den technischen Fortschritt und damit über langfristig sinkende Durchschnittskosten die Allokationseffizienz begünstige, beruht auf der These, daß Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (F&E) häufig so großen-, kosten- und risikointensiv seien, daß sie von kleineren Unternehmen nicht wahrgenommen werden könnten.

Für diese These - ihre Richtigkeit sei zunächst einmal vorausgesetzt - gelten grundsätzlich die gleichen Überlegungen wie für die optimale Betriebsgröße: ein Rückschluß von der 'forschungsoptimalen Unternehmensgröße' auf die 'forschungsoptimale Marktstruktur' und Wettbewerbsintensität ist nicht ohne Bezugnahme auf den Gesamtmarkt möglich. So ist es denkbar, daß die Ausnutzung der economies of scale im F&E-Bereich mit einer polypolistischen Marktstruktur vereinbar ist, was vor allem für expandierende Sektoren gelten dürfte. Daß technischer Fortschritt nur auf oligopoloiden oder monopoloiden Märkten zu erzielen sei, ist in dieser Allgemeinheit zumindest zweifelhaft, weil kein notwendiger Zusammenhang zwischen Unternehmensgröße und Marktstruktur besteht.

¹ vgl. auch unsere Ausführungen zur internen Ineffizienz durch die marktbedingten Veränderungen der Unternehmensziele.

Die Behauptung, daß effiziente Produktion von technischem Fortschritt nur in Großunternehmen möglich sei und tatsächlich auch nur dort erfolge, wird durch empirische Untersuchungen eher widerlegt als bestätigt. So konnte etwa gezeigt werden, daß kleinere und mittlere Unternehmen häufig relativ stärkere Forschungsaktivitäten entfalten als Großunternehmen. Bemerkenswert sind auch die Fallstudien, in denen nachgewiesen wurde, daß der zur Entwicklung ein und desselben Produktes notwendige Forschungsaufwand in Großunternehmen erheblich höher war als in kleineren Unternehmenseinheiten¹. Wenn faktisch in den letzten Jahrzehnten ein Teil des technischen Fortschritts großintensiv war, so dürfte das jedenfalls nicht nur technische Ursachen haben, sondern auch wesentlich mit den Begünstigungen der Großunternehmen durch den Staat zusammenhängen². Die generelle Überlegenheit von Großunternehmen bei der Vorantreibung von technischem Fortschritt ist damit jedoch nicht zu beweisen.

Geht man trotz dieser Einwände einmal davon aus, daß die These, technischer Fortschritt könne nur auf Märkten mit hohem Konzentrationsgrad entwickelt werden, stimmt, so bleibt noch die Frage offen, ob damit auch die Realisierung des technischen Fortschritts gesichert ist. Wie gezeigt wurde, nimmt für marktmächtige Unternehmen der Druck zur Kostenminimierung und damit auch der Anreiz zur Anwendung des bestehenden technischen Wissens erheblich ab. Es erscheint deshalb fraglich, ob Konzentrationsprozesse aufgrund der Veränderung der Verhaltensanreize zu Kostensenkungen und den behaupteten Wohlfahrtswirkungen führen.

¹ vgl. W.Zohlhörer, a.a.O., S.238 ff.

² Von besonderer Bedeutung dürfte dabei das Steuer- und Unternehmensrecht sein sowie die Modalitäten der Vergabe von Staatsaufträgen; vgl. dazu B.Külp, Wohlfahrtsökonomik II, a.a.O., S.24 f. und W.Zohlhörer, a.a.O., S.239

Die behaupteten Zusammenhänge zwischen der Marktstrukturkomponente 'Konzentrationsgrad' und ökonomischer Effizienz können zwar (noch) nicht eindeutig als empirisch falsifiziert gelten, betont werden muß jedoch, daß die vorliegenden Untersuchungsergebnisse auf keinen Fall eine Branchenpolitik rechtfertigen, die im Hinblick auf die Förderung des technischen Fortschritts und die Ausnutzung betrieblicher Größenvorteile Unternehmenskonzentration nicht behindert oder sogar fördert.

Die zweite der eingangs erwähnten Strukturkomponenten, der Marktzutritt, spielt häufig in Branchen eine Rolle, die durch Ausreifung des Produktes und der Produktionstechnik sowie durch relativ konstante oder sinkende Nachfrage charakterisiert sind. Der Zusammenhang zwischen Marktzutrittsbeschränkungen und Effizienz wird wie folgt dargestellt:

unter den gegebenen Umständen führt das Vordringen neuer Konkurrenten notwendig zu Überkapazitäten, diese aber bedeuten brachliegende Ressourcen, also ökonomische Ineffizienz. Wird das Vordringen neuer Konkurrenten von vornherein durch Marktzutrittsbeschränkungen verhindert, so lassen sich dadurch bedeutende Effizienzverluste vermeiden^{1,2}.

Die sektorale Wirtschaftspolitik trug dieser Forderung häufig Rechnung, indem sie wettbewerbsbeschränkende Selbsthilfemaßnahmen duldete (z.B. die Kontrolle wichtiger Verfahrenstechniken durch Geheimhaltung oder Patentierung, Kontrolle der Absatzkanäle, Ausschließlichkeitsverträge, Boykottmaßnahmen u.ä.) oder direkte Interventionen vornahm (wie z.B. Erweiterungsverbote, Im-

¹ vgl. H.Seidenfus, a.a.O., S.211 f., E.Tuchtfeld, Grundfragen, a.a.O., S.310; G.Gäfen, Strukturpolitik, a.a.O., S. 400 f.

² Auf den Zusammenhang zwischen Marktzutrittsbeschränkungen und steigenden Skalenerträgen weist H.Schmidbauer hin: liegen in einem relativ zum Markt bedeutenden Ausmaß steigende Skalenerträge vor, so entfällt dadurch für potentielle Neukonkurrenten ein Anreiz zum Marktvorstoß. Diese technisch bedingte Marktschranke hindert aber im Gegensatz zu den institutionellen Beschränkungen des Marktzutritts Neukonkurrenten nicht grundsätzlich daran, mit anderen Verfahren oder Substitutionsgütern in den Markt einzudringen, vgl. H.Schmidbauer, a.a.O., S.145

portkontingentierung, Einfuhrverbote etc)¹.

Gegen den behaupteten Zusammenhang von Marktzutrittsbeschränkungen und effizienter Produktion spricht jedoch die Erfahrung, daß durch die entsprechenden Regelungen die existierenden Kapazitäten zwar erhalten werden konnten, die für eine 'heilsame' Umstrukturierung und Anpassung der Produktion an die Nachfrageentwicklung notwendige Substitutionskonkurrenz aber unterbunden wurde. Faktisch resultierte daraus häufig eine Verzögerung des Abbaus von - relativ zur Nachfrage - übergroßen Produktionskapazitäten, was keinen Effizienzgewinn, sondern einen Effizienzverlust für die Volkswirtschaft zur Folge hatte². Darüber hinaus kann mit einiger Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, daß eine positive Korrelation zwischen Marktzutrittsbeschränkungen und Konzentrationsneigung besteht, und somit negative Sekundärwirkungen nicht ausgeschlossen werden können³.

Peters hat darauf hingewiesen, daß die Forderung nach Marktzugangsbeschränkungen häufig zwar mit Effizienzargumenten gerechtfertigt wird, in Wirklichkeit aber auf die Sicherung von Einkommensvorteilen hinzielt⁴, denn durch das Einfrieren von Angebotskapazitäten kann ein Preisverfall verhindert und das mögliche Auftreten von Einkommenseinbußen mindestens kurzfristig ausgeschlossen werden. Einkommensforderungen mögen zwar in einigen Branchen aus verteilungspolitischen Aspekten völlig gerechtfertigt sein⁵, im Sinne einer rationalen und transparenten Politik ist es jedoch nicht zu rechtfertigen, wenn sektorale Verteilungsinteressen mit scheinbar 'objektiven' Effizienzargumenten kaschiert werden.

¹ vgl. E.Tuchtfeld, Grundfragen, a.a.O., S.310 f.

² vgl. H.Giersch, Aufgaben, a.a.O., S.70; E.Tuchtfeld, Grundfragen, a.a.O., S.310 ff.; N.Kaldor, Marktunvollkommenheiten und Überschußkapazität, in: K.Herdzina (Hg.), Wettbewerbstheorie, a.a.O., S.101 f.

³ vgl. J.S.Bain, Industrielle Organisation, a.a.O., S.191

⁴ vgl. H.R.Peters, Grundzüge, a.a.O., S.52 und S.154

⁵ vgl. dazu Kapitel 5

Insgesamt ist festzuhalten, daß alle Argumente, die eine positive Korrelation zwischen Wettbewerbsbeschränkungen und ökonomischer Effizienz behaupten, sehr skeptisch zu beurteilen sind. Grundsätzlich muß in Rechnung gestellt werden, daß die empirischen Forschungen zu wettbewerbstheoretischen Problemen in weiten Bereichen noch fragmentarischen Charakter haben und keine endgültige Beurteilung der Effizienzwirkungen alternativer Marktstrukturen zulassen. Deshalb sei nochmals betont, daß die vorliegenden Untersuchungsergebnisse in keinem Fall zur Rechtfertigung einer Branchenpolitik ausreichen können, die wettbewerbstheoretisch problematische Marktstrukturen fördert.

4.3 Externalitäten als Problem der sektoralen Wirtschaftspolitik

4.3.1 Zur Theorie externer Effekte

Sofern auf einem Gütermarkt ein Wettbewerbsgleichgewicht existiert, kann eine weitere Ursache für Marktmängel oder Marktversagen im Auftreten von Externalitäten liegen.

Das Externalitätenkonzept wurde von Pigou und Marshall im Zusammenhang mit der wohlfahrtsökonomischen Theorie entwickelt und stellte dort zunächst ein eher theoretisches Beispiel für Abweichungen von den Paretianischen Optimumbedingung dar¹.

In den letzten Jahrzehnten ist die praktische Bedeutung der Externalitäten, ihrer allokativen und distributiven Wirkungen sowie der daraus resultierenden wirtschaftspolitischen Konsequenzen mehr und mehr in den Vordergrund gerückt, dies nicht zuletzt aufgrund der immer dringender werdenden Umweltproblematik².

¹Einen Überblick über die Entwicklung des Externalitätenkonzeptes gibt E.J. Mishan, The postwar literature on externalities: an interpretative essay, in: Journal of Economic Literature, Vol.9 (1971), S.1 ff.

²zu diesem Problemkreis vgl. K.W. Kapp, On the nature and significance of social costs, in: Kyklos Vol. XXII (1969); B.S.Frey, Umweltökonomik, Göttingen 1972; K.-H.Steinhöfler, Gesellschaftsschädigungen und Wohlfahrtsökonomik, Berlin 1966

Externe Effekte liegen vor, wenn durch Konsum oder Produktion eines Gutes Einflüsse auf die Aktivitäten eines oder mehrerer anderer Wirtschaftssubjekte ausgeübt werden, die nicht durch den Preismechanismus erfaßt oder erfaßbar sind¹. Diese rein formale Definition impliziert noch keine Aussagen über mögliche Entstehungsursachen externer Effekte.

Hinsichtlich der Allokationswirkungen von Externalitäten muß zwischen positiven externen Wirkungen, externen Nutzen, und negativen externen Wirkungen, externen Kosten, unterschieden werden². Liegen externe Kosten vor, so weichen private und gesellschaftliche Grenzkosten voneinander ab, d.h. der Teil der Kosten, den die Gesellschaft tragen muß, geht nicht in das private Kostenkalkül ein. Die Kosten des produzierten/konsumierten Gutes werden also von den privaten Wirtschaftseinheiten zu gering veranschlagt, Produktion und/oder Konsum dieses Gutes sind gesamtwirtschaftlich betrachtet zu hoch. Umgekehrt wird von einem Gut, das externe Nutzen stiftet, durch die privaten Wirtschaftseinheiten zu wenig angeboten und nachgefragt, da diese positiven Wirkungen im privaten Nutzen- bzw. Ertragskalkül nicht berücksichtigt werden.

Bei Vorliegen externer Effekte führen also die den einzelnen Entscheidungseinheiten zur Verfügung stehenden Informationen über Kosten und Nutzen nicht dazu, daß gesamtwirtschaftlich optimale Entscheidungen gefällt wer-

¹ Durch diese Definition werden die sog. pekuniären externen Effekte aus den folgenden Überlegungen ausgeschlossen. Als solche bezeichnen Viner und Scitovsky die Wirkung von Preisvariationen auf einen Markt; Preisänderungen sind jedoch Ausdruck der Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus, nicht von Marktversagen; vgl. E.J. Mishan, The postwar literature, a.a.O., S.6 f.; B.Krüger, Externe Effekte der Produktion als Problem der Wirtschaftspolitik, Bern/Frankfurt 1975, S.11 f.

² In der Literatur finden sich sehr unterschiedliche Bezeichnungen für externe Kosten und Nutzen, vgl. dazu K.-H.Steinhöfler, a.a.O., S.10 f. Dabei stellen z.B. Begriffe wie 'soziale Kosten' oder 'volkswirtschaftliche Kosten' mehr auf die Mängel im sozioökonomischen Steuerungssystem und deren gesellschaftsschädigende Wirkungen ab, während bei den Bezeichnungen 'externe Kosten' oder 'externe Nutzen' eher die technischen Zusammenhänge angesprochen werden.

den, der Marktmechanismus garantiert in diesem Falle nicht automatisch ein optimales Allokationsergebnis¹.

Durch die Berücksichtigung von Externalitäten als mögliche Ursache für Marktmängel und Anlaß für Interventionen in der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik wird der enge Bezug des hier vorgeschlagenen Ansatzes zur Finanzwissenschaft deutlich, denn dieses in der traditionellen Wohlfahrtsökonomik entwickelte Konzept und die dort vorgeschlagenen finanztechnischen Maßnahmen zur Beseitigung externer Effekte wurden vor allem in der finanzwissenschaftlichen Debatte um die Theorie der öffentlichen Güter und die damit eng zusammenhängende Infrastrukturtheorie eingehend diskutiert. Ein öffentliches Gut stellt den Extremfall dar, in dem ein Gut (fast) ausschließlich externe Nutzen stiftet und deshalb durch den Marktmechanismus suboptimal bereitgestellt wird². Es handelt sich dann um ein weitestgehendes Versagen des Marktmechanismus.

Ebenso wie ein nach dieser Definition vollkommen öffentliches Gut dürfte auch ein vollständig privates Gut, also ein Gut, von dem keinerlei externe Effekte ausgehen, eher einen theoretischen Grenzfall darstellen. Faktisch lassen sich in den meisten Wirtschaftssektoren nicht-marktmäßige Interdependenzen nachweisen, allerdings in

¹ vgl. U.Schlieper, Pareto Optima, externe Effekte und die Theorie des Zweitbesten, Köln, Berlin 1969; S.K.Nath, a.a.O., S.63 ff.

² Früher standen bei der Abgrenzung der öffentlichen von den privaten Gütern die Kriterien Nicht-Ausschluß und nicht-rivalisierender Konsum im Vordergrund; in der neueren Literatur wird dahingegen ausschließlich auf das Vorliegen externer Effekte abgestellt. Zur Entwicklung des Begriffs 'Öffentliche Güter' vgl. D.Cansier, Marktversagen und staatliche Güterbereitstellung als Merkmale öffentlicher Güter, in: Public Finance - Finance Publique Vol.27 (1972), S.421 ff.; J.Frank, O.Roloff, H.P.Widmaier, Entscheidungen über öffentliche Güter, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften Bd.24 (1973), S.4 ff.

unterschiedlicher Intensität und mit differenzierter regionaler Streuung¹. Die wirtschaftspolitische Bedeutung der von einem Gut ausgehenden externen Nutzen hängt nicht nur von objektiv-technischen Komponenten ab, wie z.B. regionale Streubreite und Internalisierungsmöglichkeiten bzw. Identifizierbarkeit der Nutznießer, sondern auch davon, wie stark diese Wirkungen von der jeweils betroffenen Gemeinschaft bewertet werden. Demnach ist der Übergang zwischen privaten Gütern mit positiven externen Wirkungen und vollkommen öffentlichen Gütern - also zwischen Marktmängeln und Marktversagen - offenbar fließend, und aufgrund des gemeinsamen theoretischen Ansatzes ergibt sich ein enger Zusammenhang zwischen finanztheoretischer und sektoraltheoretischer Betrachtungsweise.

Die Probleme der Erfassung, Quantifizierung und Bewertung externer Nutzen können zwar keineswegs als gelöst betrachtet werden, dennoch stellen sie im Vergleich zu den externen Kosten für die Wirtschaftspolitik ein weniger großes Problem dar. Dies gilt insbesondere für solche externen Nutzen, die bei der Güterproduktion in den Wirtschaftssektoren anfallen, da im marktwirtschaftlichen System eine Tendenz zu ihrer Internalisierung besteht: werden externe Vorteile vom Verursacher internalisiert, so bringt ihm dies zusätzlichen Gewinn ein; er wird deshalb an entsprechenden Regelungen interessiert sein und somit tendenziell auf die Beseitigung der Allokationsverzerrung hinwirken. Als empirische Beispiele für diese Tendenz wäre etwa das Patent- und Lizenzwesen zu nennen: die Lizenzgebühr läßt sich z.B. als Kompensation des Begünstigten an den Verursacher interpretieren².

¹Auf den offensichtlichen Zusammenhang zwischen der Theorie der öffentlichen Güter, der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik und der Regionaltheorie und -politik sei hier nur am Rande hingewiesen.

²vgl. B.Krüger, a.a.O., S.5 f.

Anders verhält es sich dahingegen bei externen Nachteilen: ihre Internalisierung bewirkt auf Seiten der Verursacher Gewinn- und Nutzeneinbußen, so daß kein privates Wirtschaftssubjekt ein Interesse an ihrer Beseitigung hat. Zutreffend bemerkt deshalb Krüger¹, daß die Behandlung von externen Kosten und Nutzen in der Realität asymmetrisch erfolgt. Regelungen zur Internalisierung oder Vermeidung externer Kosten werden häufig auch aus dem Grunde nicht getroffen, weil die negativ Betroffenen ihr Interesse nicht mit dem nötigen Nachdruck vertreten - vor allem wohl deshalb, weil etwa im Bereich der Umwelt die externen Nachteile den einzelnen nur in geringem Umfang belasten, das Ausmaß der gesamten gesellschaftlichen Kosten jedoch wegen der großen Zahl von Betroffenen sehr hoch veranschlagt werden muß.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie das Problem der externen Effekte bislang in der Theorie und Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik behandelt wurde und wie es unter den hier behandelten Aspekten in branchenpolitische Überlegungen einbezogen werden müßte.

4.3.2 Das Externalitätenproblem in der Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik

In den meisten Beiträgen zur sektoralen Wirtschaftspolitik werden externe Effekte nicht weiter problematisiert. Allenfalls finden sich Hinweise auf positive externe Wirkungen der Produktion, so z.B. auf die Ausbreitungswirkungen unternehmerischer Forschungstätigkeit, auf die gesellschaftlichen Nutzen des im Zuge technischen Fortschritts steigenden Ausbildungsstandes der Arbeitskräfte oder auf die landschaftsgestaltenden Wirkungen der Agrarproduktion². Implizit werden positive externe Effekte in

¹ vgl. B.Krüger, a.a.O., S.5 f.

² vgl. G.Gäfen, Strukturpolitik, a.a.O., Sp.402 ff.; H.Seidenfus, a.a.O., S.234

einigen neueren Beiträgen tangiert, wenn auf den Zusammenhang zwischen den Infrastrukturgütern und der sektoralen Wirtschaftspolitik hingewiesen wird. Allerdings geht es dann nicht darum, daß Infrastrukturgüter einen theoretischen Unterfall von Gütern mit externen Wirkungen darstellen, sondern um den Vorleistungscharakter der Infrastruktur für die private Produktion, d.h. um die Wirkungen der von ihnen ausgehenden externen Nutzen auf die privaten Produktions- und Nutzenfunktionen¹.

Insgesamt vermitteln diese Beiträge den Eindruck, als läge das Allokationsproblem nur in der Erzielung immer größerer privatwirtschaftlicher Produktivität. Die externen Kosten, die durch Produktion und Konsum vieler Güter verursacht werden, finden mit einigen wenigen Ausnahmen² keine Erwähnung - was der oben erörterten These von der asymmetrischen Behandlung externer Kosten und Nutzen entspricht.

Eine Erklärung dafür läßt sich u.E. unmittelbar aus schon früher getroffenen Feststellungen herleiten: wenn es zutrifft, daß die sektorale Wirtschaftspolitik tendenziell eine Anbieterschutzpolitik ist und wenn sich diese Einseitigkeit in der entsprechenden wirtschaftswissenschaftlichen Literatur widerspiegelt, dann ist es nur logisch, daß die Probleme der sozialen Kosten aus diesem Gebiet ausgegrenzt werden, weil Interventionen zu ihrer Vermeidung oder Beseitigung potentielle Einschränkungen für die Anbieterseite bedeuten.

In dem von uns vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Zielsystem ergibt sich dahingegen zwingend ein theoretischer Zusammenhang zwischen sektoraler Wirtschaftspolitik und externen Effekten, da diese einen wesentlichen Grund für Abweichungen von effizienter Ressourcenalloka-

¹ vgl. z.B. G.Gäfen, Strukturpolitik, a.a.O., Sp.405 f.

² als Ausnahme ist z.B. zu erwähnen H:R.Peters, Umweltschutzpolitik - eine ordnungs- und strukturpolitische Aufgabe, in: S.Klatt und M.Willms (Hg.), Strukturwandel und makroökonomische Steuerung, Berlin 1975

tion darstellen. Sektorale Wirtschaftspolitik muß sich demgemäß auf alle Güter und Märkte richten, von denen positive oder negative Externalitäten ausgehen. Entsprechend der gütertheoretischen Sicht ist dabei sowohl auf das Angebot als auch auf die Nachfrage abzustellen, wobei in praxi zwangsläufig größeres Gewicht auf der Produktion liegen wird, nicht nur weil hier die größeren externen Kosten anfallen, sondern weil teilweise schon hier die externen Kosten, die beim Konsum entstehen, eingeschränkt werden können.

4.3.3 Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Eingriffe

Die oben skizzierten Grundlagen der Theorie der externen Effekte dürften in dieser Form kaum wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen zulassen; Ansätze für gezielte wirtschaftspolitische Eingriffe zur Korrektur der durch die Externalitäten bedingten Allokationsverzerrungen ergeben sich erst aus der Untersuchung der verursachenden Faktoren.

Wichtig ist dabei vor allem, daß zwischen den oben skizzierten wohlfahrtstheoretischen Überlegungen und den oft sehr komplexen Erscheinungen der wirtschaftlichen Realität eine Vermittlung gefunden wird. Ohne auf spätere Ausführungen zum Maßnahmenproblem vorzugreifen, soll an dieser Stelle aufgezeigt werden, an welchen Zusammenhängen eine auf die Behandlung von Externalitäten gerichtete sektorale Wirtschaftspolitik grundsätzlich ansetzen kann.

Die Ursachen für das Auftreten externer Effekte sind sehr vielschichtig, was sich nicht zuletzt auch in der etwas verwirrenden Vielfalt der in der Literatur vorgeschlagenen Schemata zur Erfassung des Problems¹ niederschlägt.

¹ vgl. K.J.Arrow, Political and economic evaluation of social effects and externalities, in: J.Margolis (Hg.), The analysis of public output, New York 1970; F.M.Bator, The anatomy of market failure, in: Readings in Microeconomics, hg. v. Breit/Hochman, London 1969; J.M.Buchanan, W.C.Stubblebine, Externality, in: Economica Vol.29 (1962), S.477 ff.

Häufig wird anhand von Einzelbeispielen vorgegangen, was insofern problematisch ist, als in einem konkreten Fall meist mehrere Ursachen zusammen zum Entstehen eines externen Effektes beitragen. Grundsätzlich ist zwischen technischen, marktorganisatorischen und rechtlichen Ursachen zu unterscheiden.

Zu den technischen Ursachen wird v.a. die Nicht-Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips gezählt, zuweilen auch als Nicht-Zurechenbarkeit (non-appropriability) bezeichnet¹. Standardbeispiel für diesen Ursachenkomplex sind die positiven nicht-marktmäßigen Interdependenzen zwischen Bienenzucht, d.h. Honigproduktion und erfolgreichem Obstanbau.

Eine weitere Ursache für das Auftreten von Externalitäten ist die Unteilbarkeit im Output, wie z.B. die bei der Erzeugung von Kernenergie anfallende Radioaktivität oder als positives Beispiel die Freude, die der blühende Garten des A nicht nur diesem selbst, sondern auch den Vorübergehenden macht. Dieses letzte Beispiel zeigt bereits, wie eng die Ursachenkomponenten Unteilbarkeit und Nicht-Ausschluß zusammenhängen können.

Bei der Suche nach geeigneten Ansatzpunkten zur Behandlung des Externalitätenproblems dürften solche technischen Sachverhalte jedoch von zweitrangiger Bedeutung sein, denn das wirtschaftspolitische Problem liegt ja zunächst in den durch die Externalitäten bewirkten Störungen des marktmäßigen Allokationsprozesses.

Daß diese Störungen nicht allein technischen Ursprungs sein können, läßt sich besonders plastisch anhand der originellen Darstellungsweise von Arrow verdeutlichen². Indem er den mathematischen Raum der Güter des allgemeinen Gleichgewichtsmodells durch eine Definition erwei-

¹ vgl. F.M.Bator, a.a.O., S.465 ff.; U.Schlieper, a.a.O., S.43 ff.

² vgl. K.J.Arrow, a.a.O., S.13 ff.

tert, die die externen Effekte mit einbezieht, zeigt er, daß die Externalitäten als normale Güter angesehen werden können, für die dieselben Optimalbedingungen gelten, wie für alle anderen Güter auch. Von den meisten anderen Gütern unterscheiden sich die Externalitäten nur insofern, als für sie kein Markt existiert. Externe Effekte sind also aus dieser Sicht nur der Unterfall eines allgemeineren Problems, nämlich der Nicht-Existenz eines Marktgleichgewichts¹.

Strenggenommen ergibt sich aus diesem Ansatz sowie aus dem in dieser Arbeit zugrundegelegten Sektorbegriff, daß die Externalitäten, die in den verschiedenen Bereichen der Wirtschaft auftreten, jeweils als eigene Subsektoren in die sektorale Wirtschaftspolitik einbezogen werden müßten. Eine solche Betrachtungsweise erscheint uns jedoch eher akademisch als wirtschaftspolitisch praktikabel. Deshalb soll die Interpretation von Arrow hier nur zu heuristischen Zwecken herangezogen werden; für die sektorale Wirtschaftspolitik wollen wir an dem Vorschlag festhalten, das Externalitätenproblem jeweils im Zusammenhang mit dem verursachenden Wirtschaftsgut zu behandeln.

Die Gründe für das Nicht-Zustandekommen eines Externalitätenmarktes können nunmehr in den oben aufgeführten technischen Besonderheiten liegen oder - was in der Literatur lange Zeit weniger beachtet wurde - in organisatorischen Schwierigkeiten, wie z.B. Mangel an Information und Kommunikation zwischen den 'Anbietern' (Verursachern) und 'Nachfragern' (Betroffenen/Begünstigten) eines externen Effektes. Solche technischen oder organisatorischen Schwierigkeiten sind jedoch nicht schon in sich ein hinreichender Grund für das Versagen des Externalitätenmarktes, denn in vielen Fällen ist es durchaus mög-

¹ vgl. K.J.Arrow, a.a.O., S.16, siehe auch Kapitel 3 dieser Arbeit, wo weitere Gründe für Nicht-Existenz erörtert wurden.

lich, technische Ausschlußvorrichtungen zu installieren oder Verursacher und Betroffene an einen Tisch zu bringen; nur die Kosten für das Ingangsetzen eines solchen Marktprozesses, die sog. Transaktionskosten, sind im allgemeinen so hoch, daß sie die potentiellen Gewinne, die die privaten Wirtschaftssubjekte aus dem Ausschluß bzw. den Verhandlungen erzielen könnten, weit übersteigen¹.

Aus der Sicht der einzelnen Wirtschaftseinheit wird also das Anbieten oder Nachfragen von Externalitäten wegen der meist extrem hohen Transaktionskosten ineffizient. "Market failure is the particular case where transaction costs are so high, that the existence of the market is no longer worthwhile"².

Inwiefern bieten nun diese Überlegungen einen Ansatz für wirtschaftspolitische Eingriffe ? - Wenn Externalitäten als Güter anzusehen sind, für die es keine Märkte gibt, können die Träger der Wirtschaftspolitik zum einen versuchen, das Zustandekommen entsprechender Märkte zu forcieren - etwa durch Einflußnahme auf die Transaktionskosten (z.B. Informationspolitik); oder man versucht, mit Hilfe von Steuern oder Subventionen eine Korrektur der Allokationsverzerrungen zu erreichen. Beiden Ansätzen ist gemeinsam, daß auf die Internalisierung bereits entstandener Externalitäten abgestellt wird; gemeinsam ist ihnen auch, daß die Korrektur indirekt, d.h. über Anreize zur Verhaltensänderung seitens der privaten Wirtschaftssubjekte erfolgen soll. Die Praktikabilität dieser Lösungsmöglichkeiten soll in Kapitel 7 ausführlicher diskutiert werden.

¹ vgl. D.Cansier, a.a.O., S.432; R.Millward, Exclusion costs, external economies and market failure, in: Oxford economic papers, Vol.22 (1970), S.28 ff.

² K.J.Arrow, a.a.O., S.17

Einen etwas anderen Zugang zum Problem der Nicht-Existenz von Externalitätenmärkten und damit auch eine andere wirtschaftspolitische Perspektive bietet die Theorie der Eigentumsrechte¹. Diese geht allerdings über die rein individualistische und ökonomische Betrachtungsweise hinaus, indem sie auf die sozialen Rahmenbedingungen abstellt, innerhalb derer sich die Handlungen der privaten Wirtschaftssubjekte abspielen. U.E. lassen sich gerade durch diese Erweiterung der Perspektive einige wichtige Aspekte für die Behandlung des Externalitätenproblems in der Wirtschaftspolitik generell und in der sektoralen Wirtschaftspolitik speziell aufzeigen.

Die 'theory of property rights' setzt an der Tatsache an, daß jede Gesellschaft durch die implizite oder explizite Formulierung einer Eigentumsordnung festlegt, welche Rechte der einzelne beim Umgang mit den verschiedenen Wirtschaftsgütern hat und inwieweit er durch die Inanspruchnahme dieser Eigentumsrechte sich selbst und anderen Nutzen oder Schaden zufügen darf. Externalitäten können demzufolge nur in Bereichen auftreten, wo die Frage der Eigentumsrechte nicht eindeutig geklärt ist, d.h. wo keine klare Zuordnung von Anspruchsgrundlagen bezüglich der Nutzung von Gütern, Diensten oder Ressourcen auf die Wirtschaftseinheiten (natürliche und juristische Personen) vorliegt. Die Ansprüche der Benutzer und ihre Rechte untereinander sind in der Regel dann nicht eindeutig geregelt, wenn "communal ownership"² vorliegt. Dies gilt vor allem für die Umweltgüter Luft, Wasser, Landschaft etc. Andererseits gibt es auch Fälle, in denen die Ausübung von Eigentumsrechten zwar möglich, aber wegen des Vorherrschens anderer gesellschaftlicher Normen nicht gestattet ist³.

¹ vgl. A.Alchian, H.Demsetz, The property right paradigm, in: The Journal of economic history Vol.33 (1973), S.16 ff.; E.Furubotn, S.Pejovich, Property rights and economic theory: a survey of recent literature, in: Journal of economic literature Vol.10 (1972), S.1137 ff.; E.J.Mishan Pareto-Optimality and the law, in: Oxford economic papers Vol.19 (1967), S.255 ff.

² H.Demsetz, Toward a theory of property rights, in: American Economic Review Vol.57 (1967), S.354

³ vgl. ebenda S.348 f.

Die für das Externalitätenproblem zentrale Aussage der Theorie der Eigentumsrechte ist also, daß die in einer Volkswirtschaft geltende Rechtsordnung ein nicht unwesentliches Verursachungspotential für externe Effekte darstellt. Von hierher ergibt sich dann auch eine weitestgehende Erklärung für die Nicht-Existenz von Externalitätenmärkten: Liegen externe Nutzen vor, so besteht für den Verursacher kein Anspruch auf Kompensationsleistungen durch die Begünstigten; für die letzteren wiederum gibt es keinen Anlaß, sich auf einen Bargainingprozeß mit dem Verursacher einzulassen und einen Preis für die Nutzung ansonsten freier Güter zu zahlen. Andererseits können die von negativen externen Effekten Betroffenen die Verursacher so lange nicht zu einer Verhaltensänderung zwingen, wie sie nicht einen Anspruch auf Freisein von solchen Schädigungen haben. In beiden Fällen gibt es wegen der fehlenden Anspruchsgrundlage keine Kräfte, die auf das Entstehen eines Marktes für Externalitäten hinwirken.

Legt aber die Gesellschaft fest, wer welche Güter inwieweit nutzen darf, so kann auch die Ressourcenallokation eindeutig und Pareto-optimal erfolgen. Eine allokatons-effiziente Lösung existiert z.B. ebenso für den Fall, daß das Recht auf Nutzung der Umwelt ausschließlich den Produzenten zuerkannt wird, wie in dem Fall, wo die privaten Wirtschaftssubjekte ein absolutes Recht auf Freisein von Umweltschäden besitzen. Diese polaren Fälle unterscheiden sich 'nur' durch eine andere Verteilung von Nutzungsrechten¹.

Auch hier stellt sich wieder das Problem der technischen Ausschließbarkeit des einzelnen Wirtschaftssubjektes von der Nutzung externer Effekte bzw. öffentlicher Güter, denn sofern diese nicht garantiert ist, ist die Zusage von Nutzungsrechten bzw. des Rechts auf Freisein

¹ vgl. B.Krüger, a.a.O., S.88

von externen Schädigungen wenig sinnvoll. Wie schon erwähnt, handelt es sich hier jedoch in vielen Fällen weniger um ein rein technisches Problem als um die Frage der Transaktionskosten¹. Diese sinken jedoch gerade im Bereich der Umweltgüter relativ zu den potentiellen Wohlfahrtsgewinnen in dem Maße, wie diese Güter knapper werden.

Widerstände gegen eine Wirtschaftspolitik, die an der (Um-) Verteilung der Nutzungs- und Eigentumsrechte ansetzt, werden sich zwangsläufig daraus ergeben, daß in dem rechtlichen Vakuum, innerhalb dessen externe Effekte auftreten, faktisch eine Allokation durch die privaten Wirtschaftseinheiten erfolgt. Das läßt sich z.B. verdeutlichen anhand eines umweltverschmutzenden Unternehmens, das ja de facto nicht-legalisierte, aber dennoch nicht illegale Rechte auf die Nutzung des Gutes Umwelt ausübt. Diese historisch gewachsenen Nutzungsrechte, die "allocation sauvage"², basieren i.d.R. auf dem Recht des Erstbesitzers und dem Recht des Stärkeren. Die durch die Externalitäten Begünstigten werden sich in jedem Fall zur Wehr setzen, wenn ihre Gewohnheitsrechte beschnitten werden sollen. Dies zeigt sich z.B. sehr deutlich an den massiven Widerständen gegen die Durchsetzung des Verursacherprinzips, das ja aus der Perspektive der 'theory of property rights' nichts anderes darstellt, als die Forderung der Geschädigten, den Schädigern grundsätzlich das Recht auf Umweltnutzung (d.h. Umweltverschmutzung) abzusprechen - entgegen deren nicht legalisierter Gewohnheit, dies zu tun³.

¹ vgl. A.Oberhauser, Abgrenzung des Verursacherprinzips und seine Einordnung in die Umweltpolitik, in: M.Bullinger u.a. (Hg.), Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, Berlin 1974, S.34

² S.G.Kolm, Introduction à l'économie de l'environnement, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Bd.108 (1972), S.338; vgl. auch A.Alchian, H.Demsetz, a.a.O., S.19 ff.

³ zum Verursacherprinzip vgl. A.Oberhauser, a.a.O., S.27 ff.

Aus den voranstehenden Überlegungen ergeben sich also grundsätzlich zwei Anknüpfungspunkte für wirtschaftspolitische Interventionen: zum einen die am Internalisierungsgedanken der wohlfahrtsökonomischen Theorie orientierten Ansätze, die eine Annäherung an das Allokationsoptimum über eine Korrektur der Marktergebnisse - also indirekt - erreichen wollen; auf der anderen Seite die rechtlichen Maßnahmen, die als direkte Verhaltensvorschriften an den sozioökonomischen Rahmenbedingungen des einzelnen Marktes ansetzen und jeweils durch technische Indikatoren (Höchst- und Mindeststandards) spezifiziert werden müssen.

Vor allem dieser letzte Lösungsansatz weist deutlich darauf hin, wie eng Effizienz- und Verteilungsprobleme (hier speziell: die Verteilung von Ansprüchen und Rechten) in vielen Bereichen zusammenliegen und daß Problemlösungsstrategien, die dem nicht Rechnung tragen, unvollständig bleiben müssen.

- 5 Distributive Marktmängel
- 5.1 Die Problematik der Bestimmung distributiver Zielhypothesen
- 5.1.1 Kann das Pareto-Optimum als sektorale Distributionsnorm gelten?

Das Entwickeln einer Marktkritik als theoretische Grundlage für die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik macht auch hinsichtlich der Verteilungsfrage ein Zielkonzept erforderlich, anhand dessen - so wie beim allokativen Effizienzkonzept - Marktmängel diagnostiziert werden können¹.

Während jedoch in der ökonomischen Theorie die Frage nach optimaler Allokation und nach allokativen Marktmängeln eingehend diskutiert wurde und zu wirtschaftspolitisch umsetzbaren (wenn auch nicht unumstrittenen) Ansätzen führte, ist die Frage nach einem Konzept der 'optimalen' Verteilung in den Wirtschaftswissenschaften bislang nur sehr am Rande behandelt worden. Generell wird in der ökonomischen Theorie und in der Theorie der Wirtschaftspolitik Verteilungsproblemen im Vergleich zu anderen Aspekten wie Allokation, Wachstum oder Stabilisierung nur geringes Gewicht beigemessen, so daß es nicht nur an der Konkretisierung und Operationalisierung einer Verteilungsnorm fehlt, sondern auch an Erklärungen für das im marktwirtschaftlichen Prozeß entstandene Verteilungsergebnis².

Die vergleichsweise geringe Priorität, die in der bürgerlichen Ökonomie dem Verteilungsproblem eingeräumt wird,

¹Auf die Verteilungswirkungen allokativer Marktmängel soll hier nicht weiter eingegangen werden.

²vgl. G.Krause-Junk, Zur Theorie des distributiven Marktversagens, in: W.Albers u.a. (Hg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung (Schriften des Vereins für Sozialpolitik NF Bd.75 II), Berlin 1974, S.33; E.Kowalski, Optimale Einkommensverteilung- Alternative Konzeptionen und ihre Problematik, in: G.Bombach u.a. (Hg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie, Tübingen 1974, S.435; H.-A.Pffromm, Einkommenspolitik und Verteilungskonflikt, Köln 1975, S.100 ff.

steht in bemerkenswertem Widerspruch zu der Tatsache, daß die damit zusammenhängenden Fragen nichtsdestoweniger immer wieder als äußerst wichtig deklariert werden¹.

So hielt es z.B. bereits D.Ricardo für das Hauptproblem der Volkswirtschaftslehre, die Gesetze herauszufinden, welche die Verteilung bestimmen².

Ein ähnlicher Widerspruch hinsichtlich der Behandlung von Verteilungsfragen ist auch in der wirtschaftspolitischen Praxis zu konstatieren, denn einerseits zählen die Verteilungsforderungen mit zu den wichtigsten Motiven wirtschaftspolitischen Handelns, andererseits sind die Distributionsziele meist kaum faßbar und ungenau formuliert³ - was sich insbesondere auch für die sektorale Wirtschaftspolitik nachweisen läßt. Es scheint einiges für die Hypothese zu sprechen, daß es sich beim Fehlen einer klaren Verteilungskonzeption in der ökonomischen Theorie und in der wirtschaftspolitischen Praxis um einander verstärkende Erscheinungen handelt.

Diese Situation tangiert unsere Fragestellung insofern negativ, als wir nicht ohne weiteres auf eine ebenso eindeutige Verteilungsnorm zurückgreifen können, wie bei der Allokation; demgemäß kann auch eine ähnlich differenzierte Marktkritik in distributiver Hinsicht noch nicht erfolgen. Zunächst muß hier die Diskussion möglicher Verteilungsstandards und ihre Verwendbarkeit für die Diagnose distributiver Marktmängel im Vordergrund stehen.

Dabei stellt sich als erstes die Frage, ob nicht das Effizienzkonzept, das wir der allokativen Marktkritik zugrunde gelegt haben, auch hier Anwendung finden kann. Vom theore-

¹ Auf die Ursachen für diese Widersprüche soll hier nicht weiter eingegangen werden; vgl. dazu H.-A.Pffromm, Einkommenspolitik, a.a.O., S.100 ff.

² vgl. F.Neumark (Hg.), D.Ricardo, Grundzüge der politischen Ökonomie und der Besteuerung, Frankfurt a.M. 1972, S.33

³ vgl. K.W.Rothschild, Über die Wichtigkeit und die Vernachlässigung der Verteilungspolitik, in: E.Dürr u.a. (Hg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Berlin 1975, S.198

tischen Standpunkt aus wäre diese Lösung von Vorteil, weil sich damit Allokation und Distribution ohne logischen Widerspruch in den Rahmen der subjektiven Präferenzlehre einfügen lassen¹.

Nach der Pareto-Norm ist ein Wohlfahrtsoptimum erreicht, wenn es nicht möglich ist, den Nutzen eines Wirtschaftssubjektes zu erhöhen, ohne ein anderes dadurch in seiner Wohlfahrtsposition zu beeinträchtigen. Umverteilungsmaßnahmen sind demgemäß nur insoweit zulässig, wie sie das Nutzenniveau mindestens eines Individuums steigern, ohne das Nutzenniveau eines anderen zu verringern, d.h. verteilungspolitische Interventionen sind nur vorzunehmen, sofern sie zur Nutzengrenze hinführen. Ist diese aber erreicht, so kann anhand des Pareto-Kriteriums keine Aussage über die Wohlfahrtswirkungen von Umverteilungsmaßnahmen gemacht werden, da Bewegungen entlang der Nutzengrenze immer bei einigen Individuen Nutzengewinne und bei anderen Nutzenverluste bedeuten. Es kann m.a.W. anhand des Pareto-Kriteriums kein Vergleich zwischen verschiedenen, durch unterschiedliche Verteilung gekennzeichneten pareto-optimalen Positionen vorgenommen werden².

Nun werden aber die in der Wirtschaftspolitik zur Beurteilung anstehenden Verteilungsmaßnahmen - ob nun die Nutzengrenze erreicht ist oder nicht - im Regelfall dadurch gekennzeichnet sein, daß einige Individuen dadurch besser und andere schlechter gestellt werden, so daß das Pareto-Kriterium nicht als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden kann.

Um dennoch einen weiteren Kreis von wirtschaftspolitischen Verteilungsmaßnahmen einer Beurteilung durch das Pareto-Kriterium zugänglich zu machen, wurden die sog. Kompensa-

¹ Zusammenfassend zur Behandlung von Verteilungsproblemen im Rahmen der Wohlfahrtsökonomik B.Külp, Die Rolle der Einkommensverteilung innerhalb der Wohlfahrtstheorie, in: B.Külp, W.Stützel (Hg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973, S.99

² vgl. E.S.Phelps, Introduction, in: ders. (Hg.), Economic Justice, Harmondsworth 1973, S.14

tionskriterien entwickelt¹. So sind Änderungen in der Verteilung nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium auch dann noch als wohlfahrtssteigernd anzusehen, wenn es nach der Durchführung von Redistributionsmaßnahmen zwar Besser- und Schlechtergestellt gibt, die Begünstigten aber bereit sind, die Benachteiligten für ihren Nutzenentgang zu entschädigen. Die Durchführung solcher Kompensationsmaßnahmen muß jedoch nur theoretisch möglich sein; darüber, ob sie auch tatsächlich durchgeführt werden sollen, kann laut Kaldor und Hicks der Ökonom keine Aussage machen. Damit wird aber die wirtschaftspolitisch relevante Fragestellung umgangen, denn hier kommt es ja gerade darauf an zu wissen, welche Maßnahmen im Hinblick auf das Ziel der Verteilungsverbesserung ergriffen werden müssen. Für die eigentlichen verteilungspolitischen Entscheidungen bieten deshalb auch die Kompensationskriterien keine Orientierungshilfe².

Etwas weitergehende Aussagen über distributive Marktmängel bei der Verwendung des Pareto-Optimums als Distributionsnorm sind allerdings dann möglich, wenn man die Möglichkeit von gleichgerichteten Nutzeninterdependenzen in den individuellen Nutzenfunktionen berücksichtigt. So können Umverteilungsmaßnahmen auch dann zu Wohlfahrtsgegewinnen führen, wenn es dabei zwar Begünstigte und Benachteiligte gibt, die letzteren aber den Umverteilungsmaßnahmen freiwillig zustimmen. Man spricht in diesem Fall von pareto-optimaler Umverteilung³.

¹ vgl. dazu E.J.Mishan, Überblick, a.a.O., S.123 ff; S.K. Nath, a.a.O., S.94 ff.

² auch für die im Anschluß an das Kaldor-Hicks Kriterium entwickelten Kompensationskriterien gilt diese Kritik, wir verzichten deshalb auf eine weitere Darstellung; vgl. dazu B.Külp, Die Rolle der Einkommensverteilung, a.a.O., S.110 ff.

³ vgl. zusammenfassend G.Brennan, "Pareto-optimal redistribution": a perspective, in: Finanzarchiv NF Bd.33,2 1974/75, S.237 ff.; R.Frey, Theorie und Messung der finanzwirtschaftlichen Umverteilung, in: G.Bombach u.a. (Hg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie, a.a.O., S.402 ff.

In der Literatur werden verschiedene Motive unterschieden, aus denen ein rational handelndes Individuum der Redistribution zustimmen kann, auch wenn es dabei selbst Einkommensverluste hinnehmen muß. Spielen z.B. altruistische oder philanthropische Motive in der Nutzenfunktion eines Individuums eine Rolle, so kann es sein, daß dieses Individuum gerade dadurch eine Nutzensteigerung erfährt, daß es von seinem Reichtum anderen etwas abgibt. Ferner können Redistributionsmaßnahmen von dem Belasteten auch dann befürwortet werden, wenn Verteilungsgerechtigkeit insgesamt in seiner Nutzenfunktion eine Rolle spielt. Dabei mag es sich z.B. um Individuen handeln, die sich von einer gerechten Verteilung innerhalb der Gesellschaft Schutz vor sozialen Unruhen oder einer Revolution erhoffen.

Wir wollen diesen Fällen hier nicht im einzelnen nachgehen¹, sondern nur grundsätzlich fragen, ob mit der Berücksichtigung positiver Nutzeninterdependenzen für die Problemstellung einer an Marktkritik orientierten Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik Entscheidendes gewonnen ist.

Zweifellos sind Redistributionsmaßnahmen denkbar, die auch auf Seiten der Nicht-Begünstigten Nutzengewinne hervorrufen können und deshalb mit dem Pareto-Kriterium vereinbar sind. Zu fragen ist allerdings, in welchem Ausmaß diese Fälle von praktischer Relevanz sind. Denn die Mehrzahl der in der Wirtschaftspolitik zur Diskussion stehenden Verteilungsfragen dürfte gerade dadurch gekennzeichnet sein, daß die zu Belastenden nicht freiwillig bereit sind, auf Güter oder Einkommen zu verzichten. Genereller gesagt: der weitaus größere Teil der praktischen Verteilungsprobleme ist nicht durch Harmonie der Verteilungsinteressen, sondern durch Interessenkonflikte charakterisiert².

¹ Zur Darstellung anderer möglicher Motive vgl. G.Brennan, a.a.O., S.256 ff.; auch auf die dem Ansatz immanente Kritik kann hier nicht weiter eingegangen werden, vgl. dazu B.Külp, Die Rolle der Einkommensverteilung, a.a.O., S.125 ff.

² vgl. E.Sohmen, a.a.O. S.368; J.Hackmann, Zur wohlfahrts-theoretischen Behandlung von Verteilungsproblemen, a.a.O. S.53 ff.; H.-A.Pfromm, Einkommenspolitik, a.a.O., S.117 ff.

Während hinsichtlich der Allokation die Hypothese von der Kompatibilität und Harmonie individueller Interessen durchaus plausibel erscheint und deshalb das Pareto-Kriterium als Orientierungsgröße in diesem Bereich seine Berechtigung hat, lassen sich, wenn es um Verteilungsfragen geht, die individuellen Nutzenvorstellungen nicht mehr ohne weiteres miteinander vereinbaren¹. Darüber hinaus ist es ja häufig gerade das Ziel der staatlichen Umverteilungspolitik, einige Gruppen auf Kosten anderer besser zu stellen. In diesen Fällen, die u.E. nicht die Ausnahme, sondern die Regel darstellen, kann das Pareto-Kriterium nicht mehr als Richtgröße für die Diagnose distributiver Marktängel und für die Beurteilung wirtschaftspolitischer Interventionen herangezogen werden.

Ein weiterer wichtiger Einwand, der u.E. gegen die Verwendung des Pareto-Optimums als Distributionsnorm spricht, ist darin zu sehen, daß bei diesem Ansatz Verteilungsmaßnahmen letztlich immer nur wegen ihrer allokativen Wirkungen erwünscht sind, nicht aber um ihrer eigenen wirtschafts- und sozialpolitischen Bedeutung willen². Pareto-optimale Verteilungspolitik darf immer nur insoweit betrieben werden, wie sie mit dem Allokationsziel vereinbar ist. Dies bedeutet aber, daß das Distributionsziel nicht als ein dem Allokationsziel gleichrangiges Ziel behandelt wird, sondern als dessen Unterziel. Auch dies dürfte für die Belange der Wirtschaftspolitik eine fragwürdige Ausgangshypothese sein, da die meisten Situationen dadurch gekennzeichnet sind, daß zwischen Allokationsziel und Distributionsziel eher Zielkonkurrenz als eine Ziel-Mittelbeziehung besteht³.

¹ eine ausführliche Auseinandersetzung mit diesen Fragen findet man bei J.Pen, *Harmony and conflict in modern society*, London usw. 1966

² vgl. B.Külp, *Die Rolle der Einkommensverteilung*, a.a.O., S.125 ff.

³ vgl. G.Krause-Junk, a.a.O., S.35

Es geht dann darum, und das ist auch ein zentrales Problem der sektoralen Wirtschaftspolitik, eine Lösung dieser Zielkonflikte zu finden. Ordnet man aber das Distributionsziel dem Allokationsziel unter, so wird damit a priori eine Gewichtung der Ziele vorgenommen, die sich weder von der wirtschaftspolitischen Fragestellung noch vom Ansatz einer 'wertfreien' Wissenschaft her rechtfertigen läßt.

Verteilungspolitische Interventionen werden in der Regel vorgenommen, weil die marktwirtschaftlichen Lösungen im Bereich der Produktion - selbst wenn diese Pareto-optimal sind - nicht als optimal im Sinne der gesellschaftlichen Präferenzordnung angesehen werden können¹. Oder anders formuliert: das Pareto-Optimum beschreibt nur die zur Realisierung gesellschaftlicher Wohlfahrt notwendigen Marginalbedingungen; darüber hinaus existieren jedoch auch noch Totalbedingungen gesellschaftspolitischer Art², die zwar nur schwer in ökonomischen Kategorien faßbar sind, deren Vernachlässigung aber in die Sackgasse einer ökonomistischen Betrachtungsweise führen muß.

5.1.2 Grundfragen der Formulierung alternativer Verteilungsstandards

Da das Pareto-Optimum für die Beurteilung verteilungspolitischer Fragen also nicht geeignet erscheint, sind distributive Marktmängel im weitem nach anderen Maßstäben zu diagnostizieren als alloкатive. Um dem Anspruch einer theoretisch fundierten Marktkritik zu entsprechen, müßte auch eine solche alternative Verteilungskonzeption ein objektivierbares Urteil über die Erwünschtheit bzw. Mangelhaftigkeit der vom Markt hervorgebrachten Verteilung

¹ vgl. G.Hedtkamp, Bestimmungsgründe für Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben, in: H.Timm, H.Haller (Hg.) Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd.47), Berlin 1967,

² S.95

² vgl. E.J.Mishan, Überblick, a.a.O., S.121

gestatten, denn auch in distributiver Hinsicht sollte die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik eine Abgrenzung des staatlichen Aktivitäts- und Interventionsbereichs ermöglichen.

Die Formulierung solcher zur Allokation alternativer Verteilungsstandards wirft drei grundlegende Probleme auf:

1. ist zu klären, welche verteilungspolitischen Größen (Distribuenda) zu optimieren sind, bzw. an welchen ökonomischen Variablen Optimalität oder Suboptimalität der marktmäßig zustandegewonnenen Verteilung gemessen werden sollen;
2. muß die eigentliche Verteilungsnorm definiert werden, der Standard für die erwünschte Verteilung der Distribuenda;
3. sind Regeln über das Zustandekommen dieser Verteilungsnorm(en) aufzustellen, d.h. es muß festgelegt werden, wer dazu legitimiert sein soll, Distributionsstandards zu definieren.

zu 1) Im Hinblick auf das Distribuendum, also die verteilungspolitisch zu optimierende Größe, ist ein anderer Ansatz erforderlich, als beim Konzept des Allokationsoptimums. Während es dort um die Maximierung des individuellen Nutzens ging, ist diese Größe wegen der Unmöglichkeit kardinaler Nutzenmessung und wegen der grundsätzlichen Fragwürdigkeit einer ausschließlich individuell orientierten Distributionsnorm für verteilungspolitische Überlegungen ungeeignet¹.

Statt dessen wird in der Verteilungstheorie und -politik allgemein davon ausgegangen, daß als Distribuenda die Einkommen und Vermögen der Wirtschaftssubjekte sowie ihre Dispositionsmöglichkeiten über verteilungsrelevante Güter

¹ vgl. J. Hackmann, Zur wohlfahrtstheoretischen Behandlung von Verteilungsproblemen, a.a.O., S.121 ff.

anzusehen sind¹. Man verzichtet also darauf, einen Generalnenner für die anzustrebende Verteilung zu definieren und stellt statt dessen auf die Verteilung der verschiedenen Mittel ab, die der individuellen Bedürfnisbefriedigung dienen können. Einkommen, Vermögen und Güterversorgung werden mithin als Indikatoren für das individuelle Wohlfahrtsniveau betrachtet.

Auch hier wird im weiteren davon ausgegangen, daß dies die verteilungspolitisch relevanten Größen sind - allerdings mit der Einschränkung, daß die Vermögensverteilung unberücksichtigt bleibt, da sie keine spezifisch meso-ökonomische Perspektive eröffnet.

zu 2) Den vorangehenden Überlegungen entsprechend stellt sich die Frage nach der Verteilungsnorm für die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik in zweifacher Weise: einmal ist zu klären, was unter einer erwünschten bzw. gerechten sektoralen Einkommensverteilung zu verstehen ist; zum anderen muß der Frage nachgegangen werden, was unter einer erwünschten Versorgung der Wirtschaftssubjekte mit verteilungsrelevanten Gütern zu verstehen ist - eine Fragestellung, die bislang in der sektoralen Wirtschaftspolitik nicht aufgegriffen wurde.

Was die sektorale Einkommensverteilung betrifft, so kann hier nicht auf eine explizit formulierte, theoretisch und politisch ausdiskutierte Norm zurückgegriffen werden, ähnlich wie es bei der Allokation der Fall war. Autonome distributive Zielhypothesen, die der theoretisch fundierten distributiven Marktkritik zugrunde gelegt werden könnten, existieren nicht. Deshalb bleibt nichts anderes übrig, als den theoretisch weit weniger eleganten, aber einzig gangbaren Weg einzuschlagen und uns nochmals(in 5.2.2)

¹ vgl. B.Külp, Verteilungspolitik, in: Th.Pütz (Hg.), Wirtschaftspolitik-Grundlagen und Hauptgebiete, Bd.III, B.Külp, J.Werner, Wachstumspolitik-Verteilungspolitik, Stuttgart 1971, S.92; K.Henke, Öffentliche Ausgaben und Verteilungswirkungen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1975, S.177 ff.; G.Weisser, Grundsätze der Verteilungspolitik, in: B.Külp, W.Schreiber (Hg.), Soziale Sicherheit, Köln, Berlin 1971, S.110 ff.

konkret mit den Normen der traditionellen sektoralen Verteilungspolitik auseinanderzusetzen. U.E. lassen sich allein so Anhaltspunkte dafür gewinnen, wie und wo eine Objektivierung der einkommensbezogenen Marktkritik ansetzen könnte¹.

Die Güterverteilung ist - wie schon bemerkt - ein Aspekt, der in der Theorie und Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik sogut wie keine Rolle gespielt hat, den zu diskutieren wir aber nicht nur aus der Logik der güter- und bedarfsmarktorientierten Sicht heraus, sondern auch wegen seiner grundsätzlichen Relevanz für die Neuorientierung der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik für wichtig erachten. Konkrete Verteilungsstandards als Grundlage für die Kritik der marktmäßigen Güterverteilung gibt es bislang nicht. Es soll versucht werden (in 5.3), ein Rahmenkonzept für eine auf die Güterversorgung gerichtete Konkretisierung von Zielhypothesen und Marktkritik zu skizzieren.

zu 3) Das dritte zu lösende Problem, nämlich die Festlegung der Regeln, nach denen verteilungspolitische Normen aufgestellt werden sollen, macht die theoretische und politische Differenz zwischen allokativer und distributiver Marktkritik besonders deutlich. Während nämlich das Allokationsziel gerade dann realisiert wird, wenn jedes einzelne Wirtschaftssubjekt seine individuellen Nutzenvorstellungen verfolgt, können die Verteilungsziele aufgrund der fehlenden Harmonie individueller Verteilungsinteressen nur durch überindividuelle Entscheidungen festgelegt werden. Vom Standpunkt der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik aus sind solche überindividuellen Entscheidungen problematisch, da sie das Vorhandensein einer wie auch immer gearteten kollektiven Rationalität voraussetzen und damit hier einer anderen Logik gefolgt wird, als bei der allokativen, auf der Basis des individualistischen Prinzips operierenden Marktkritik.

¹ vgl. Abschnitt 5.2.3

Die Frage, ob diese beiden Prinzipien kompatibel sind, ist bekanntlich in der ökonomischen Theorie intensiv diskutiert worden¹, mit dem Ergebnis, daß keine Regeln existieren, die ein widerspruchsfreies Ableiten kollektiver Entscheidungen aus individuellen Nutzenvorstellungen ermöglichen. Insofern liegt hier eine theoretische Sprungstelle vor, die letztlich nur dann überwunden werden könnte, wenn Verteilungspolitik auf der Grundlage des Pareto-Prinzips verfolgt würde, was aber u .a. aus Gründen der Realitätsnähe für die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik abgelehnt werden mußte.

Wenn dieses theoretische Problem hier auch nicht gelöst werden kann, so wirft es doch ein Licht auf die Bedeutung der Frage, wie die Verteilungsnormen der praktischen sektoralen Wirtschaftspolitik , mit denen wir uns ja auseinandersetzen müssen, zustande kommen. So dürfte es beispielsweise wichtig sein zu prüfen, wie die Verteilungsvorstellungen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen und/oder Individuen in die Verteilungskonzeption der Träger der sektoralen Wirtschaftspolitik einfließen, wie breit m.a.W. die Legitimationsbasis für die jeweils herrschenden sektoralen Verteilungsziele ist.

Unsere Überlegungen haben gezeigt, daß das Formulieren autonomer distributiver Zielhypothesen einige theoretische Probleme aufwirft, welche für die distributive Marktkritik allein ein pragmatisches Vorgehen in dem Sinne angemessen erscheinen lassen, daß nach v o r l ä u f i g e n theoretischen Lösungsmöglichkeiten gesucht wird². Trotz aller theoretischen Bedenken dürfte ein solches Prozedere u.E. auch Vorteile haben, vor allem im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Zieldiskussion. Durch die Unterscheidung zwischen eher allokativen bzw. individualistisch

¹ vgl. z.B. die Beiträge in E.S.Phelps, Economic justice, a.a.O.

² Wir haben bereits früher darauf hingewiesen, daß sich ein solches, durch die Lückenhaftigkeit der Theorie bedingtes 'vorläufiges' Vorgehen grundsätzlich von der Rechtferdigungspragmatik der traditionellen Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik unterscheidet. Vgl. Abschnitt 2.2.1 S.27 f.

orientierten und eher distributiven bzw. gesellschaftlichen Zielsetzungen kann nämlich die Transparenz wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse dahingehend erhöht werden, daß die verschiedenen Dimensionen wirtschaftspolitischen Handelns und Intervenierens deutlicher erkennbar werden. Wie wir schon früher erwähnten, liegt gerade im Nachweis des Spannungsverhältnisses zwischen der mehr ökonomischen und der mehr politischen Dimension des Marktversagens eine wichtige Funktion der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik. Dies gilt umso mehr, als in der wirtschaftspolitischen Praxis und gerade auch in der sektoralen Wirtschaftspolitik ganz eindeutig die Tendenz besteht, verteilungspolitische Zielvorstellungen nur unklar zu formulieren und ihr Verhältnis zu den anderen Zielen, insbesondere die Zielkonflikte, zu verschleiern¹.

Eine explizite Formulierung aller wirtschaftspolitischen Ziele und ihre Zusammenfassung in einer multidimensionalen Zielfunktion kann deshalb von heuristischem Wert sein, um die jeweilige wirtschaftspolitische Problematik transparenter und einer demokratischen Zielgewichtung zugänglicher zu machen².

5.2 Marktmängel in der sektoralen Einkommensverteilung

5.2.1 Konkretisierung der Fragestellung

Bei der Analyse der Einkommen, so wie sie in den verschiedenen Wirtschaftssektoren entstehen, handelt es sich um eine für den mesoökonomischen Ansatz typische Querschnitts-

¹ vgl. K.W.Rothschild, a.a.O., S.198 ff.; B.Külp, Gerechtigkeit in der Verteilung, in: G.Gäfen (Hg.), Soziale Herausforderung der Marktwirtschaft, Limburg a.L. 1976, S.99; für die sektorale Wirtschaftspolitik vgl. insbesondere B.Molitor, Sektorale Einkommensverteilung und Wirtschaftspolitik. Die Probleme der Branchenschutzpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1967, S.97 ff.

² in diesem Sinne auch G.Hedtkamp, a.a.O., S.94 und K.W.Rothschild, a.a.O., S.201

betrachtung. Folgt man konsequent der gütertheoretischen Sicht, so sind alle diejenigen Einkommen als Brancheneinkommen zu interpretieren, die bei der Produktion bestimmter bedarfs homogener Güter entstehen. Damit unterscheidet sich die Frage nach der sektoralen Einkommensverteilung in mehrfacher Hinsicht von den anderen aus der Verteilungstheorie bekannten Ansätzen¹: die funktionelle Verteilungstheorie untersucht, wie sich das Volkseinkommen auf die verschiedenen Einkommensarten (insbes. Löhne und Gewinne) aufteilt, fragt also im Gegensatz zur sektoralen Betrachtungsweise nach dem durchschnittlichen Niveau aller Löhne und nach der Relation zwischen Löhnen und Gewinnen in der Volkswirtschaft insgesamt; die Theorie der personellen Einkommensverteilung fragt nach den Bestimmungsgründen und der Höhe des Einkommens, das bestimmte Personen oder soziale Einheiten (z.B. Familien) beziehen, unabhängig davon, wo dieses Einkommen entstanden ist. Demgegenüber handelt es sich beim sektoralen Verteilungsansatz insofern um eine Querschnittsbetrachtung, als horizontal nach der Höhe und Entwicklung des Gesamteinkommens in den verschiedenen Wirtschaftssektoren gefragt wird. Diese Querschnittsbetrachtung läßt sich jedoch ohne weiteres mit dem funktionellen oder personellen Ansatz verbinden, indem innerhalb der Betrachtung eines einzelnen Sektors wiederum nach der funktionellen oder personellen Einkommensverteilung gefragt wird.

Von großer verteilungspolitischer Relevanz ist neben der isolierten Betrachtung des Einkommens in einzelnen Wirtschaftssektoren vor allem auch der Vergleich zwischen denselben, m.a.W. also das Feststellen der Relationen zwischen den verschiedenen Brancheneinkommen. Eine solche Analyse der sektoralen Einkommensstruktur läßt sich wieder mit den anderen verteilungstheoretischen An-

¹ vgl. B.Molitor, Verteilungspolitik in Perspektive, Hamburg 1975, S.127 f.

sätzen verknüpfen. Besonders relevant ist die Verbindung mit der funktionellen Sicht: es wird dann in den einzelnen Branchen nach Lohn- und Gewinneinkommen unterschieden und untersucht, in welchem Verhältnis die Löhne (bzw. Gewinne) der verschiedenen Sektoren zueinander stehen¹. Innerhalb der Verteilungstheorie hat diese Problemstellung bislang nur sehr wenig Beachtung gefunden, obwohl sie in der Verteilungspolitik eine zunehmend wichtige Rolle spielen dürfte.

Die Aufgabe einer einkommensbezogenen distributiven Marktkritik besteht nun darin festzustellen, wann die so verstandene sektorale Einkommensverteilung als unerwünscht und korrekturbedürftig anzusehen ist. Mit Sicherheit kann bis jetzt nur gesagt werden, daß die Einkommensverteilung nicht schon dann als optimal oder gerecht anzusehen ist, wenn sie durch einen unbeeinträchtigten Marktprozeß zustande gekommen ist.

5.2.2 Die Diagnose distributiver Marktmängel in der traditionellen sektoralen Wirtschaftspolitik

Die in der Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik und in der sie widerspiegelnden Literatur vorherrschenden Verteilungsnormen lassen sich durchweg unter die beiden folgenden Zielkategorien subsumieren²:

- ein bestimmtes Brancheneinkommen soll erhalten bleiben; d.h. Ziel ist die Absicherung gegen aktuelle oder potentielle Einkommenseinbußen. Marktmängel liegen demgemäß vor, wenn das Brancheneinkommen unter ein bestimmtes Mindesteinkommen absinkt. Bei diesem Zielkomplex steht in der Regel die Betrachtung des Einkommens der einzelnen Branchen mehr im Vordergrund;

¹ zur Theorie der Lohnstruktur vgl. H.-A.Pfromm, Konflikte solidarischer Lohnpolitik, Göttingen 1975, S.148 ff.

² vgl. H.-R.Peters, Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.51 ff.; H.Zimmermann, Subventionen und Verteilung, in: W.Dreißig (Hg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung IV; (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd.75/IV), Berlin 1976, S.11 ff.

- das Brancheneinkommen soll an die Einkommensentwicklung von Vergleichsbranchen bzw. an die allgemeine Einkommensentwicklung angepaßt werden. Hier wird also mehr auf den Einkommensstrukturaspekt abgestellt und es geht nicht um eine Absicherung 'nach unten', sondern um eine Anpassung 'nach oben'.

Wir hatten schon bei der einführenden Analyse der traditionellen Zielkonzeption¹ darauf hingewiesen, daß die Zielgrößen Anpassung und Erhaltung - hier konkret des Brancheneinkommens - Leerformeln bleiben, solange offen ist, woran materiell-inhaltlich angepaßt werden soll und welche Größen bzw. Einkommen aus welchen Gründen zu erhalten sind. In der wirtschaftspolitischen Praxis sind diese Ziele jedoch durchaus nicht Leerformeln geblieben. Es wurden konkrete einkommensverteilungspolitische Maßnahmen ergriffen, die Rückschlüsse auf die ihnen zugrundeliegenden Zielvorstellungen zulassen. Diese und die darauf beruhende Diagnose unerwünschter Verteilungsergebnisse in der sektoralen Verteilungspolitik sind in verschiedener Hinsicht problematisch und sie wurden auch in der traditionellen Literatur teilweise recht scharf kritisiert². Dabei wird besonders deutlich, wie eng das Problem der Zielkonkretisierung mit der Frage nach der Legitimationsbasis derselben verflochten ist. Untersucht man nämlich zunächst, welche wirtschaftspolitischen Instanzen an der Konkretisierung der sektoralen Verteilungsziele beteiligt waren, so gibt darauf schon die traditionelle Literatur eine einhellige Antwort³: meist waren es nicht die durch Gesetz und Wahl legitimierten Träger der Wirtschaftspolitik, nämlich Legislative

¹ vgl. Abschnitt 1.3

² vgl. z.B. B.Molitor, Verteilungspolitik in Perspektive, a.a.O., S.125 ff.; G.Tholl, a.a.O., S.87 ff.; H.R.Peters, Konzeption, a.a.O., S.139 ff.

³ vgl. G.Tholl, a.a.O., S.12 ff. und die dort angegebenen weiteren Autoren.

und Exekutive, sondern Branchenverbände, die definierten, wann das Einkommen einer Branche nicht mehr angemessen war. "Diese privaten Träger suchen ... durch Beeinflussung und weitgehende Bestimmung der Wirtschaftspolitik der öffentlichen Hand etwas für ihre Branche zu erreichen"¹; das bedeutet, daß der Anstoß für sektorale Verteilungspolitik meist 'von außen' kam².

Die Kriterien für die Notwendigkeit verteilungspolitischer Eingriffe zur sektoralen Einkommenssicherung und -angleichung wurden also im wesentlichen von Instanzen definiert, von denen anzunehmen ist, daß sie nicht die Durchsetzung einer allgemeinen Verteilungspolitik im Auge hatten, sondern gruppenegoistische Ziele. Die staatlichen Träger der Wirtschaftspolitik beschränkten sich weitgehend darauf, dem Druck der Verbände nachzugeben und versäumten es, eine eigene, mit anderen staatlichen Verteilungszielen kompatible sektorale Verteilungskonzeption zu entwickeln. Daß sich die Branchenverbände als Träger sektoraler Verteilungspolitik so erfolgreich durchsetzen konnten, ist nicht zuletzt auf die "beachtliche Interessenverfilzung zwischen staatlich-politischen Instanzen und organisierten Gruppen"³ zurückzuführen.

Aus der fragwürdigen Legitimation der sektoralen Verteilungsziele resultieren notwendig Konsequenzen für die Definition der eigentlichen distributiven Normen, denn da die jeweilige Branchenlobby ja immer nur Vorteile für den eigenen Sektor zu erzielen sucht, wird Anpassung und Erhaltung immer nur isoliert für einzelne Branchen vollzogen; m.a.W. erfolgt die Diagnose distributiver Marktmängel nicht aufgrund eines allgemeingültigen und für alle Wirtschaftssektoren geltenden Verteilungskonzeptes, sondern auf der Basis der subjektiven Einkommensinteres-

¹ G.Tholl, a.a.O., S.12

² vgl. H+R.Peters, Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.149

³ ebenda S.175

sen einzelner, politisch durchsetzungsfähiger gesellschaftlicher Gruppen. So wurde die sektorale Verteilungspolitik zu einer partikularistischen Politik ohne Gesamtkonzeption. Diese Tatsache ist nicht zuletzt ein Resultat daraus, daß man in Theorie und Praxis die sektoralen Verteilungsziele nicht als Teilziele der allgemeinen Verteilungspolitik verstanden hat. Die Gefahr einer solchen partikularistischen Verteilungspolitik liegt u.E. darin, daß sie leicht zu Konflikten mit dem Ziel der Egalität führen kann, da sie nicht den Nutzen aller Wirtschaftssubjekte berücksichtigt, sondern nur den der jeweils stärksten Lobby.

Aus der Interessengebundenheit und dem Partikularismus der sektoralen Verteilungspolitik in ihrer bisherigen Form resultierte notwendig, daß die eigentlichen Verteilungsziele meist nicht explizit genannt wurden, um ihre Kontrolle durch die Öffentlichkeit und eine Zieldiskussion möglichst zu vermeiden¹. Ein gängiges Argument zur Verschleierung partikularer Einkommensinteressen war z.B. die 'Gemeinnützigkeit' dieser oder jener Branche oder die scheinbar objektive Notwendigkeit von Allokationsverbesserungen². Daß derartige Praktiken weder im Sinne einer rationalen Zieldiskussion noch im Sinne demokratischer Spielregeln sind, braucht wohl nicht weiter ausgeführt zu werden. Mit gutem Grund ist also die sektorale Verteilungspolitik in Mißkredit geraten: die bisherige Praxis legt den Verdacht nahe, daß sie mit Branchenprotektionismus annähernd identisch ist.

Kritik an der gängigen Konkretisierung branchenspezifischer Verteilungsnormen und der daraus folgenden traditionellen distributiven Marktkritik muß darüber hinaus

¹ vgl. B.Molitor, Verteilungspolitik in Perspektive, a.a.O., S.128; H.-R.Peters, Konzeption, a.a.O., S.140

² wir haben auf diese Argumente im Allokationskapitel mehrfach hingewiesen. Eine Fülle von Beispielen für solche Argumente gibt auch H.-R.Peters in: Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.156 ff.

auch noch in anderer Hinsicht geübt werden. Es reicht nämlich u.E. nicht aus, die Analyse auf den Durchschnitt des Brancheneinkommens zu beschränken, vielmehr muß auch untersucht werden, wie sich die bisherige Praxis distributiver Marktkritik auf die funktionale Verteilung ausgewirkt hat. Wir stellen also die Frage, welche bzw. wessen Einkommen erhalten oder angeglichen wurden.

In der traditionellen Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik wird diese Frage eher am Rande behandelt, deshalb läßt sich eine Antwort darauf am ehesten auf indirektem Wege finden, indem man nämlich die gängigen sektoralen Verteilungsmaßnahmen auf ihre Einkommenswirksamkeit hin untersucht. Hier zeigt schon die oberflächliche Analyse der Instrumente, daß ihre überwiegende Mehrheit vor allem auf die Gewinneinkommen wirkt¹. Das gilt für die verschiedenen Varianten der Subventionen ebenso wie für wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen und politische Preise. Unbestreitbar steigt kurzfristig durch all diese Maßnahmen das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen, diese Durchschnittsgröße verbirgt jedoch allzu leicht die Tatsache, daß die Gewinn- bzw. Unternehmereinkommen von der sektoralen Verteilungspolitik am stärksten profitiert haben. So ist es auch typisch, daß in der Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik der 'Faktor Arbeit' höchstens im Zusammenhang mit Mobilitätsforderungen oder dem Ruf nach Absicherung unzumutbarer sozialer Härten auftaucht². Die Kritik an der Angebotsorientiertheit sektoraler Wirtschaftspolitik im allgemeinen läßt sich damit auch aus verteilungstheoretischer Perspektive erhärten; sie nimmt hier konkret die Form der einseitigen Anbieterorientierung an.

¹ vgl. B.Molitor, Verteilungspolitik in Perspektive, a.a.O., S.164; G.Tholl, a.a.O., S.95 ff.; H.-R.Peters, Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.179; H.Zimmermann, a.a.O., S.33 ff

² vgl. O.Schlecht, a.a.O., S.39; H.-R.Peters, Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.36

Die oben ausgeführte Kritik an der Interessengebundenheit dessen, was bisher unter distributiven Marktmängeln in den Wirtschaftssektoren verstanden und als Interventionsargument akzeptiert wurde, muß also aus funktionaler Sicht dahingehend spezifiziert werden, daß es vor allem die unternehmerischen Gewinninteressen waren, die sich in der sektoralen Verteilungspolitik durchgesetzt haben. Tholl stellt diesen Zusammenhang wie folgt dar: "Es ist das Bestreben der Interessenten, die unternehmerischen Freiheiten dabei so weit zu schützen, wie sie Gewinnchancen bieten. So wird dem Staat die Aufgabe übertragen, die Gewinnchancen durch staatliche Förderung zu sichern und zu vergrößern und die Verluste gegebenenfalls zu sozialisieren.... Bei dieser konzertierten Aktion von öffentlicher Hand und Privaten wird das wesentliche Element der Marktwirtschaft verletzt, nämlich die Übernahme von unversicherbaren Unsicherheiten durch die privaten Unternehmen"¹.

Damit verweist Tholl auch auf ein weiteres Problem, daß nämlich die Zielvorstellungen der sektoralen Verteilungspolitik nicht nur einseitig die Gewinneinkommen begünstigen, sondern daß sie auch häufig zu Konflikten mit dem Ziel effizienter Allokation geführt haben. Auf dieses Problem wird zum Teil auch in anderen Beiträgen hingewiesen, so etwa wenn die sektorale Verteilungspolitik als eine 'Politik gegen den Markt' charakterisiert wird². Hier dürfen u.E. allerdings zwei Aspekte nicht miteinander verwechselt werden: wie wir oben ausgeführt haben, ist es eher die Regel als die Ausnahme, daß Distributions- und Allokationsziele miteinander konfligieren, daß m.a.W. Verbesserungen in der Einkommensverteilung mit Effizienzverlusten erkaufte werden müssen und vice versa. In diesem Sinne ist jede Verteilungspolitik, auch die sektorale, eine Politik 'gegen den Markt'. Die Problematik der Branchenpolitik in ihrer bisherigen Form liegt jedoch

¹G.Tholl, a.a.O., S.95

²vgl. Kapitel 1

weniger in diesem grundsätzlichen Konflikt als darin, daß durch die sektorale Einkommenserhaltung und -anpassung häufig bereits vorhandene alloкатive Ineffizienzen positiv sanktioniert und auf die Allgemeinheit verteilt wurden, und zwar so, daß sich tendenziell nicht nur die Allokation der Ressourcen weiter verschlechterte, sondern auch die funktionelle Verteilung einseitig zugunsten der Gewinneinkommen verzerrt wurde - von den negativen Sekundärwirkungen für Konsumenten und Steuerzahler einmal ganz abgesehen¹.

Die bisher übliche Diagnose distributiver Marktmängel ist also vom Standpunkt einer Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik aus, die die Funktion der Aufklärung und Steuerung wahrnehmen will, in vielfacher Hinsicht unbefriedigend. Es zeigt sich daran einmal mehr das Dilemma, vor dem die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik steht: um aufklärend und beratend wirken zu können, müßten die Grundlagen, von denen theoretische Aussagen abgeleitet werden können, wesentlich weiter entwickelt sein. In der praktischen Wirtschaftspolitik - hier konkret in der sektoralen Verteilungspolitik - werden unterdessen häufig Fakten geschaffen, die sich im nachhinein durch theoretische Empfehlungen nur noch begrenzt korrigieren lassen.

5.2.3 Ansätze und Grenzen einer Neuorientierung der sektoralen Einkommensverteilungspolitik

Die im vorangehenden Abschnitt entwickelte Kritik läßt sich in den folgenden drei Thesen zusammenfassen:

a) der Einfluß privater Interessen auf die staatlichen Träger der sektoralen Wirtschaftspolitik bezüglich der Festlegung sektoraler Verteilungsziele bzw. der Diagnose

¹ vgl. dazu H.-R.Peters, Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.157; G.Tholl, a.a.O., S.84

suboptimaler Verteilungsergebnisse liegt dicht an der Grenze des demokratisch Vertretbaren;

b) sektorale Verteilungspolitik war i.d.R. isoliert auf einzelne Branchen gerichtet, es fehlt eine für a l l e Wirtschaftssectoren gültige Verteilungskonzeption;

c) distributive Marktkritik erfolgte in der sektoralen Wirtschaftspolitik bislang fast immer unter Ausschluß der Berücksichtigung funktionaler Verteilungsaspekte.

Jeder Versuch einer rationaleren Gestaltung sektoraler Einkommensverteilungspolitik im Sinne einer Objektivierung der theoretischen und normativen Basis, auf der die distributive Marktkritik operiert und auf der demgemäß wirtschaftspolitisch interveniert wird, muß - da alternative verteilungstheoretische Zielkonzepte fehlen - an dieser Kritik ansetzen.

Die Forderung nach der Eingrenzung des Einflusses der unternehmerischen Interessenverbände als Konsequenz aus dem erstgenannten Kritikpunkt läßt sich theoretisch ebenso leicht und eindeutig aufstellen, wie sie wirtschaftspolitisch schwierig zu realisieren sein dürfte. Unbestreitbar stellt das Trägerproblem einen der vordringlichsten Bereiche einer Neuorientierung der praktischen sektoralen Wirtschaftspolitik allgemein und der sektoralen Verteilungspolitik insbesondere dar. Da jedoch im Rahmen des hier diskutierten Ansatzes auf eine detaillierte Behandlung dieses vieldimensionalen Problems verzichtet wird, kann auch folgerichtig weder den Ursachen dieser Zusammenhänge noch den möglichen Ansätzen für ursachenadäquate Reformen der sektoralen Entscheidungsfindung im einzelnen nachgegangen werden. Als Hinweis auf eine mögliche Richtung, in die diesbezügliche Veränderungen zielen könnten, sei hier nur der Vorschlag von H.-R. Peters erwähnt, der die Bildung eines neutralen Sachverständigenrates zur Begutachtung sektoraler Fragen vorschlägt¹. Aufgabe dieses

¹ vgl. dazu H.-R. Peters, Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.214 ff.; ähnlich auch Gahlen, Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, a.a.O., S.26

Gremiums sollte es sein, alternative Lösungsmöglichkeiten für sektorale Probleme vorzuschlagen, um damit möglicherweise den Entscheidungsspielraum der Politiker einzuengen.

Ob ein solcher Sachverständigenrat tatsächlich einen dem Einfluß der Interessenverbände angemessenen Gegeneinfluß ausüben könnte, mag dahingestellt bleiben¹, diskussionswürdig erscheint dieser Lösungssatz jedenfalls.

Was die Kritik am Partikularismus der bisher praktizierten distributiven Marktkritik betrifft, so sind aus der Sicht der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik Veränderungen in zweierlei Hinsicht erforderlich²: zum einen müssen die sektoralen Verteilungsziele konsistent mit den übergeordneten wirtschaftspolitischen Verteilungsmaximen sein; dies korreliert insofern mit unseren Vorstellungen von einer rationaleren Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik, als diese als Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik verstanden wird und ihre Ziele mithin nur Teilziele übergeordneter Zielvorstellungen sein können. Damit hängt zum zweiten zusammen, daß die Normen sektoraler Verteilungspolitik nicht unabhängig voneinander und nur für einzelne Sektoren fixiert werden dürfen, was unserer Forderung nach Universalität bzw. Wirtschaftsdurchgängigkeit der Grundlagen für die Diagnose distributiver Marktmängel entspricht³. Strenggenommen müßte also hier - analog zur allokativen Marktkritik - ein auf alle Sektoren in gleicher Weise anwendbares Verteilungskonzept gefunden werden.

Neben den oben erörterten theoretischen und politischen Problemen der Bestimmung distributiver Ziele taucht hierbei für die marktorientierte Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik allerdings ein zusätzliches Problem

¹Peters weist selbst auf die aus der institutionellen Abhängigkeit eines solchen Gremiums resultierende Schwäche hin; vgl. ders., Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.216

²wir gehen hier zunächst vom personellen Verteilungsansatz aus.

³vgl. Kapitel 2

auf, denn was eine gerechte bzw. erwünschte Verteilung in den einzelnen Wirtschaftssektoren ist, läßt sich - und hierin liegt der grundlegende Unterschied zur Allokationsoptimierung - nicht unabhängig von der jeweiligen Verteilungssituation in den anderen Wirtschaftssektoren bestimmen; denn nicht die absolute Höhe der Brancheneinkommen, sondern ihre Relation zu vergleichbaren Einkommenskategorien in anderen Wirtschaftssektoren ist der gesellschaftliche Maßstab dafür, ob das Markteinkommen in einem Sektor bzw. seine Entwicklung als akzeptabel und gerecht empfunden wird. "Dieses durch Bezugsgruppen oder Bezugspersonen geprägte Anspruchsanpassungsverhalten bietet einzelnen Individuen oder Gruppen nicht nur einen statischen und absoluten, sondern auch einen relativen und dynamischen Maßstab dafür, die Abweichungen der Einkommensentwicklung von sozialen Gerechtigkeitsnormen zu messen"¹.

Neben einem Standard für Verteilungsgerechtigkeit innerhalb der einzelnen Wirtschaftssektoren müßte also auch und vor allem geklärt werden, welche ~~in~~ ^{inter} sektoralen Einkommensverteilungsrelationen als gerecht bzw. korrekturbedürftig anzusehen sind. D.h. eine Objektivierung der distributiven Marktkritik erfordert nicht allein die Konkretisierung eines - wie auch immer gearteten - mesoökonomischen Verteilungszieles, sondern darüber hinaus die Berücksichtigung "horizontaler" Gerechtigkeitsvorstellungen², also einer theoretisch und politisch äußerst diffizilen Strukturfrage. Damit scheint offenbar zunächst eine Grenze für die von uns vorgeschlagene, primär intrasektoral orientierte Betrachtungsweise erreicht, denn um der Forderung nach Zielkonsistenz zu genügen, müßte diese übergeordnete Strukturfrage geklärt sein, bevor die intrasektorale Verteilungsfrage angegangen werden kann.

¹ H.-A. Pfromm, Die Problematik horizontaler Verteilungskonflikte, in: WSI-Mitteilungen, 28. Jg. (1975), S. 429

² vgl. ebenda S. 427

Aber gerade die Fragen der Einkommensstruktur gehören zu denen, die man in der theoretischen und politischen Diskussion am meisten vernachlässigt hat¹.

Dies führt bei dem Versuch der Neuorientierung der Theorie der sektoralen Verteilungspolitik zu dem Dilemma, daß einerseits ein Referenzrahmen für die Orientierung der distributiven Marktkritik fehlt, daß aber andererseits, wenn man die herrschenden intersektoralen Verteilungsrelationen als gegeben hinnimmt - wie dies bei den traditionellen Vorstellungen von Einkommenserhaltung und -gestaltung immer geschehen ist - diesen ein besonders hoher Gerechtigkeitswert beigemessen wird, was angesichts ihres Zufallcharakters² als ein konservatives Vorurteil gewertet werden muß.

Solange die Frage nach der 'horizontalen Gerechtigkeit' nicht weitergehend geklärt ist, dürfte sich von dieser Seite kaum ein realistischer Ansatzpunkt für eine rationalere distributive Marktkritik bzw. sektorale Distributionspolitik ergeben.

Dennoch besteht zumindest theoretisch die Möglichkeit, das Problem von seiner negativen Begrenzung her anzugehen, d.h. zu untersuchen, ob nicht bestimmte untere bzw. obere Schwellenwerte feststellbar sind, ab denen die marktmäßig zustandegekommene Einkommensverteilung als untolerierbar zu diagnostizieren ist³.

Ein erster denkbarer Lösungsweg wäre in dieser Hinsicht die Definition bzw. Operationalisierung des Ziels, die Einkommensdifferenzierung sowohl innerhalb als auch zwischen den Wirtschaftssektoren auf ein gewisses Maximum

¹ dies gilt sowohl für die Erklärung der Determinanten der Einkommensstruktur als auch für die Frage nach einer wünschenswerten Einkommensstruktur; vgl. J.Pen, Income Distribution, London 1971, S.318 ff.

² vgl. H.-A.Pfromm, Die Problematik horizontaler Verteilungskonflikte, a.a.O., S.432

³ ein solches Vorgehen schlägt z.B. auch K.E.Boulding vor in: ders., Gerechtigkeit im Wirtschaftsleben (Übersetzung von: Principles of economic policy, Kapitel 4), in: B.Külp, W. Schreiber (Hg.), Soziale Sicherheit, a.a.O., S.156

zu beschränken. Ein solcher Differenzierungsstandard würde die grundlegenden Probleme einer distributiven Marktkritik zwar nicht insgesamt lösen, könnte wohl aber eine pragmatische Basis für die Beseitigung der größten sektoralen Einkommensdisparitäten darstellen. Dafür spricht nicht zuletzt auch die Tatsache, daß die Beschränkung der Einkommensdifferenzierung auf ein Maximum einen weiterhin akzeptierten Verteilungsgrundsatz darstellen dürfte¹.

Es handelt sich dabei um eine moderierte Version des Egalitätsprinzips in dem Sinne, daß nicht die Utopie absoluter Gleichheit angestrebt wird, sondern ein gewisser Differenzierungsgrad als ökonomisch notwendig und gerecht akzeptiert und somit relative Gleichheit gefordert wird.

Theoretisch möglich erscheint auch die Quantifizierung solcher Differenzierungsmaxima, eine wichtige Voraussetzung für die Diagnose distributiver Marktmängel. Denkbar wäre dies z.B. in der Form, daß postuliert wird, die Differenz zwischen dem höchsten und niedrigsten Einkommen in einer Branche bzw. zwischen den sektoralen Durchschnittseinkommen dürfte einen bestimmten Prozentsatz nicht überschreiten².

Dem damit angedeuteten Lösungsweg für eine Neuorientierung der sektoralen Einkommensverteilungspolitik dürften sich jedoch erhebliche Einwände von seiten der Politiker entgegenstellen, denn dieser würde nicht allein eine grundlegende, weil alle Wirtschaftssektoren berücksichtigende Veränderung der sektoralen Verteilungspolitik bedeuten, sondern auch die Festlegung der Politiker auf ganz konkrete Verteilungsstandards erforderlich machen - was diese jedoch (sicher aus anderen als aus Gerechtigkeitserwägungen)

¹ vgl. K.E.Boulding, *Gerechtigkeit im Wirtschaftsleben*, a.a.O., S. 144; ebenso B.Külp, *Verteilungspolitik*, a.a.O., S.121 ff.

² Külp zitiert in diesem Zusammenhang das Beispiel der Carl-Zeiss-Stiftung, nach deren Satzung kein Angestellter Gehalt das Zehnfache des Durchschnittseinkommens der Belegschaft übersteigen soll; vgl. ders., *Verteilungspolitik*, a.a.O., S.121

grundsätzlich zu vermeiden suchen. Die Chancen für die Realisierung dieses Ansatzes sind deshalb zwar nicht allzu hoch einzuschätzen, vom Standpunkt der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik aus wäre es jedoch falsch, dies als eine Gegebenheit zu akzeptieren und auf den Hinweis zu verzichten, daß hier mit Gewißheit eine der wenigen Möglichkeiten zur Operationalisierung des Einkommensverteilungsziels liegt .

Ein weniger weitgehender theoretischer Ansatz zur Negativabgrenzung des Verteilungsproblems, welcher ebenfalls auf das Egalitätsprinzip zurückführbar ist, wäre die Festlegung eines Mindesteinkommensstandards.

Die Forderung nach der Sicherung eines gewissen Mindesteinkommens wird in der Literatur meist so verstanden, daß es um die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums geht¹. Dieses sozialpolitisch motivierte Konzept führt allerdings von der für uns relevanten Fragestellung ab, da es sich hier in der Regel um die Garantie eines nicht-marktmäßigen Mindesteinkommens handelt, um Bezüge also, die nicht aus der Teilnahme am Produktionsprozeß in bestimmten Wirtschaftssektoren ableitbar sind.

Steht demgegenüber die Kritik der marktmäßigen Einkommensverteilung im Vordergrund, so erfordert dieser Ansatz die Definition einer Untergrenze, ab der das aus der Teilnahme an der volkswirtschaftlichen Güterproduktion resultierende Einkommen aus verteilungspolitischen Gründen als nicht tragbar erachtet wird. Wenn und insoweit ein so verstandener Mindesteinkommensstandard für alle Wirtschaftsbereiche in gleicher Weise gilt, wird damit per se dem Gesichtspunkt der horizontalen Gerechtigkeit Rechnung getragen. Unberücksichtigt bleibt dabei jedoch notwendigerweise die innersektorale Verteilungsfrage.

Etwas überspitzt formuliert läßt sich die bisherige sektorale Verteilungspolitik tendenziell diesem Ansatz zuordnen, denn die oben diskutierte Einkommenserhaltungspolitik

¹ vgl. B.Külp, Verteilungspolitik, a.a.O., S.118 ff.; K.E.Boulding, Gerechtigkeit im Wirtschaftsleben, a.a.O., S.156; J.Pen, Income Distribution, a.a.O., S.365 ff.

ist letztlich ja nichts anderes als die Sicherung bestimmter Mindest-Gewinneinkommen, freilich auch hier wieder ohne eine wirtschaftsdurchgängige Gesamtkonzeption. Strenggenommen müßte eine Neuorientierung der distributiven Marktkritik nach diesem Muster eine staatliche Minmaleinkommensgarantie für alle Einkommen, also auch für die Lohneinkommen beinhalten.

Damit ist bereits der bisher in der sektoralen Wirtschaftspolitik weitgehend vernachlässigte Gesichtspunkt der funktionalen Einkommensverteilung angesprochen. Aus der Kritik an der einseitigen Berücksichtigung der Gewinneinkommen wäre theoretisch konsequent die Folgerung zu ziehen, daß distributive Marktkritik stärker als bisher auf die sektorale Lohneinkommensverteilung abzustellen ist. Einer staatlich getragenen Umorientierung in dieser Hinsicht steht jedoch im Wege, daß die Löhne in marktwirtschaftlichen Systemen wegen des Grundsatzes der Tarifautonomie für die Regierungen eine nicht unmittelbar kontrollier- und beeinflussbare Größe darstellen, was zwar eine plausible Erklärung der bisherigen Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik ist, an deren distributionspolitischer Problematik aber nichts ändert.

Ansätze für eine auf die sektoralen Lohneinkommen gerichtete distributive Marktkritik zu entwickeln, zu diskutieren und durchzusetzen ist in marktwirtschaftlichen Systemen den Gewerkschaften vorbehalten. Dieser zweifellos zentrale Aspekt sektoraler Verteilungspolitik führt also wieder auf das Legitimations- bzw. Trägerproblem zurück und kann deshalb hier nicht weiter verfolgt werden. Es sei nur darauf hingewiesen, daß in Analogie zu den vorangegangenen Überlegungen die wichtigsten Anknüpfungspunkte einer sektoralen Lohnpolitik in der Problematisierung der inter- und intrasektoralen Lohndifferenzierung sowie in der forcierten Verfolgung einer gezielten Lohnstrukturpolitik¹

¹ Zur Konkretisierung und Problematisierung einer gewerkschaftlichen Lohnstrukturpolitik vgl. insbes. H.-A.Pfromm, Konflikte solidarischer Lohnpolitik, a.a.O.

zu sehen sind. Der Appell an die gewerkschaftlichen Träger der Lohnpolitik, sich diesen Verteilungszielen angesichts des bereits realisierten Einflusses der unternehmerischen Branchenverbände verstärkt zuzuwenden, sollte umso dringlicher sein, als die sektorale und horizontale Verteilungsproblematik bislang immer noch weit hinter dem vertikalen Verteilungskampf zurückstehen mußte.

Für den Staat als Träger sektoraler Verteilungspolitik dürften damit insgesamt recht enge Grenzen hinsichtlich einer Umorientierung der einkommensbezogenen distributiven Marktkritik gesetzt sein. Insofern erscheint es umso wichtiger zu überprüfen, ob nicht die gütertheoretische Perspektive ein weiteres Feld für rationale sektorale Verteilungspolitik eröffnet.

5.3 Distributive Marktkritik aus güterorientierter Perspektive: der versorgungspolitische Ansatz

5.3.1 Versorgungsdefizite als Marktmängel

Spätestens seit der berühmt gewordenen Feststellung von G.Weisser: "'Verteilt' wird nicht nur Geldeinkommen.... Verteilt werden Lebenslagen"¹, dürfte sich in der Ökonomie die Erkenntnis durchgesetzt haben, daß ein enger Einkommensbegriff wesentliche Elemente des Verteilungsproblems nicht zu erfassen vermag.

Lebenslagen im Sinne Weissers sind gekennzeichnet durch die Existenz (oder Nicht-Existenz) immaterieller Werte wie Selbstbestimmungsmöglichkeit, Identifikation mit der Arbeit, gesellschaftliche Partizipation ebenso wie durch das Vorhandensein bestimmter, als gesellschaftlich nützlich erachteter Güter aber auch durch Unwerte wie Streß, Umweltschädigungen etc.².

¹G.Weisser, a.a.O., S.110

²vgl. ebenda S.111

Die Relevanz dieser Faktoren für die verteilungstheoretische und verteilungspolitische Diskussion wird von vielen Ökonomen anerkannt, und obgleich hier noch weit- aus weniger empirische und theoretische Vorarbeit geleistet ist als beim eng definierten Einkommensansatz, wird in den verschiedensten Zusammenhängen für die Verwendung eines weiten oder Gesamteinkommensbegriffs plädiert, der Aspekte der Lebenslage bzw., wie man es heute meist formuliert, der Lebensqualität berücksichtigen soll¹.

Wesentliches Element von Lebenslage und -qualität als Ausdruck des individuellen und gesellschaftlichen Bedürfnisbefriedigungsniveaus ist neben den oben erwähnten immateriellen Werten insbesondere die Versorgung der Wirtschaftssubjekte mit solchen Gütern, deren Konsum von der Gesellschaft ein besonderer Stellenwert beigemessen wird und die wir hier vorläufig etwas unspezifiziert als verteilungsrelevante Güter kennzeichnen wollen².

So bemerken etwa Zimmermann und Henke, daß es neben dem Einkommen "die verschiedensten nutzenstiftenden Güter"³ gebe, durch die die Verteilungspositionen von Individuen oder Gruppen bestimmt seien⁴.

¹ vgl. K.Henke, Öffentliche Ausgaben und Verteilungswirkungen, a.a.O., S.181; H.G.Krüsselberg, Aspekte der Einkommensverteilung: Theorie und Politik, in: D.Cassel, H.J. Thieme (Hg.), Einkommensverteilung im Systemvergleich, Stuttgart 1976, S.14 ff.; K.W.Rothschild, a.a.O., S.208; J.Hackmann, Zur wohlfahrtstheoretischen Behandlung von Verteilungsproblemen, a.a.O., S.170 ff.; H.Hanusch, Verteilung öffentlicher Leistungen, Göttingen 1976

² Verteilungsrelevant sind selbstverständlich auch die Ungüter! Der einfacheren Darstellung halber wollen wir diese aber im weiteren nicht explizit berücksichtigen, sondern nur an gegebener Stelle nochmals darauf verweisen.

³ H.Zimmermann, K.Henke, Einführung in die Finanzwissenschaft, München 1975, S.153

⁴ Da die Versorgung mit verteilungsrelevanten Gütern sich nur auf Individuen oder soziale Einheiten beziehen kann, ist evident, daß hier von einem personalen Verteilungsansatz ausgegangen werden muß. Vgl. ebenso B.Molitor, Öffentliche Leistungen in verteilungspolitischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 93. (1973) Heft 2, S.147 ff.; H.Hanusch, Verteilung öffentlicher Leistungen, a.a.O., S.176

Gerade die Versorgung der Wirtschaftssubjekte mit solchen verteilungsrelevanten Gütern als ein Bestandteil der Lebensqualität ist ein Aspekt, den wir nicht nur ganz allgemein für wichtig erachten, sondern der sich u.E. für die Berücksichtigung innerhalb einer markt- und güterorientierten Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik geradezu anbietet. Zu denken ist dabei an solche Güter, für die zwar aus allokationstheoretischer Sicht ein funktionierender Markt existiert¹, deren rein marktmäßige Zuteilung auf die Wirtschaftssubjekte jedoch verteilungs- bzw. versorgungspolitisch unzureichend ist.

Verteilungspolitisch betrachtet liegt nämlich ein grundlegendes Problem des marktwirtschaftlichen Prozesses darin, "daß der Markt formal gesehen Versorgungslücken nicht kennt, da der Preismechanismus für eine Anpassung von Angebot und Nachfrage sorgt. Ein fehlendes oder zu geringes Marktangebot wird, ist die Produktion begrenzt, immer nur kurzzeitig sichtbar, denn der Preis hat Markträumungsfunktion, die ursprünglich höhere Nachfrage wird 'abgewehrt'".

....Das Versorgungsdefizit des Marktes liegt deshalb in einer ökonomisch zustandegekommenen Güterallokation und -verteilung, die jedoch aus gesellschaftspolitischen Gründen in einzelnen Bereichen total oder partiell unerwünscht ist². Es erscheint sinnvoll zu diskutieren, ob nicht derartige Versorgungsdefizite als Marktmängel eigener Art in sektorale Verteilungsüberlegungen einbezogen werden sollten, denn auch sie erfüllen den Tatbestand, daß das wirtschaftspolitisch unbeeinflusste Marktergebnis unbefriedigend ist und wirtschaftspolitische Interventionen angezeigt sein können.

¹ vgl. auch unsere Ausführungen zu den Bedingungen für die Existenz eines Gleichgewichtes, Abschnitt 3.1

² K.Mackscheidt, J.Steinhausen, Finanzpolitik II. Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe, Düsseldorf 1977, S.20 f.

Wie aus dem vorangehenden Zitat deutlich wird, treten Versorgungsdefizite typischerweise in Teilbereichen der Wirtschaft auf - konkreter gesagt: auf einzelnen Gütermärkten. Es handelt sich also nicht, wie etwa bei der sektoralen Einkommensverteilung, um ein Problem, dessen Lösung eine gesamtwirtschaftliche Strukturbetrachtungsweise voraussetzt, sondern - da Angebot und Nachfrage einzelner Güter problematisiert werden - um ein in unserem Sinne typisch mesoökonomisches. Die Berücksichtigung versorgungspolitischer Gesichtspunkte folgt insofern konsequent der von uns vorgeschlagenen Interpretation dessen, was eine 'sektorale Analyse' ist.

Versorgungsdefizite des Marktes als Marktmängel eigener Art in der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen, könnte darüber hinaus auch deshalb für eine Neuorientierung günstig sein, weil damit per se eine stärkere Orientierung auf die Nachfrageseite erfolgt, da dieser Ansatz erlaubt, nicht nur auf das Angebot, sondern auch auf den Konsum verteilungsrelevanter Güter durch bestimmte Wirtschaftseinheiten abzustellen. Gerade dieser Aspekt ist ja bislang in der sektoralen Wirtschaftspolitik weitgehend unberücksichtigt geblieben, und er läßt sich auch beim engen Einkommensansatz kaum berücksichtigen, da dieser sich auf die bei der Güterproduktion entstehenden Einkommen richtet, nicht aber auf deren Verwendung.

Insofern scheint es der Überlegung wert, ob nicht versorgungspolitische Gesichtspunkte in die distributive Marktkritik einbezogen werden sollten. Möglicherweise könnte so die bislang recht unbefriedigende und nur in Grenzen veränderbare einkommensbezogene Marktkritik sinnvoll ergänzt werden. Im Hinblick auf eine Neuorientierung der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik erscheint auch günstig, daß sich dieses Konzept ohne weiteres in den von uns entworfenen Rahmen einer mesoökonomischen und bedarfs-

marktorientierten Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik einfügen läßt¹.

5.3.2 Probleme und Perspektiven versorgungspolitischer Marktkritik

Da es Ziel unserer Überlegungen ist, Kriterien zu finden, die ein objektivierbares Urteil über die Möglichkeiten und Grenzen des Marktmechanismus gestatten, um von daher den Aktivitäts- und Interventionsbereich der sektoralen Wirtschaftspolitik aus theoretischer Sicht abzugrenzen, drängt sich die Frage auf, unter welchen Bedingungen bzw. auf welchen Gütermärkten einer Volkswirtschaft das Auftreten von Versorgungsdefiziten zu erwarten ist.

Wir müssen einräumen, daß die Chancen für eine objektive und a priori Bestimmung verteilungsrelevanter Wirtschaftssektoren gering sind, da ein theoretisch eindeutiges versorgungspolitisches Interventionskriterium (ebenso wie ein einkommensbezogenes Interventionskriterium) bislang fehlt. Unser theoretischer Anspruch kann hier insofern nicht ganz eingelöst werden. Was wir für das Verteilungsproblem insgesamt konstatiert hatten, zeigt sich in versorgungspolititscher Hinsicht ganz konkret: es geht um die Frage nach den gesellschaftlichen Totalbedingungen für die Optimierung des Wirtschaftsablaufes, welche neben ökonomischen auch soziale und historische Komponenten enthalten und die deshalb allein durch eine dynamische und politökonomische Betrachtungsweise hinreichend erfaßbar sind. Von daher ist es auch zu erklären, daß nicht nur in einer Gesellschaft zu verschiedenen Zeitpunkten, sondern auch zwischen mehreren Gesellschaften unterschiedliche Auffassungen darüber existieren, welche Güter verteilungspolitisch von Bedeutung sind².

¹ Hier sei auch auf den Zusammenhang mit dem zur Sektorabgrenzung vorgeschlagenen Bedarfsmarktkriterium hingewiesen: als 'Bedarf' ist aus verteilungspolitischer Perspektive offenbar nicht allein die individuell geäußerte Nachfrage anzusehen, sondern ebenso der gesellschaftlich identifizierte Bedarf.

² dasselbe gilt natürlich auch für die Verteilung von 'Un-Gütern'.

Das Problem, wann und inwieweit versorgungspolitisch motivierte Interventionen der öffentlichen Hand angebracht sind, ist vor allem auch in der Finanzwissenschaft intensiv diskutiert worden. In der Tat stellt sich durch die Versorgungsperspektive wieder ein sehr enger Bezug her zwischen der Finanztheorie einerseits und der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik, so wie wir sie hier vorschlagen, andererseits. Gemeinsam ist beiden Disziplinen auch hier die Fragestellung, die auf eine bestmögliche Versorgung der Wirtschaftssubjekte mit ökonomischen Gütern gerichtet ist: die Überlagerung liegt in dem Bereich, wo Güter aus distributiven Erwägungen der Marktsphäre mehr oder weniger weitgehend entzogen werden. Innerhalb der Finanzwissenschaft kristallisierte sich das verteilungspolitische Interventionsargument bei der Suche nach dem 'optimalen Budget' heraus¹. Die allokat ionstheoretische Bestimmung öffentlich anzubietender Güter erwies sich zwar als theoretisch konsistent, vermochte aber eine Reihe von Budgetposten der praktischen Finanzpolitik nicht zu erfassen. Bekanntlich ging es um die Güter, die als so wichtig angesehen werden, daß für ihre Befriedigung durch das öffentliche Budget über das hinaus Sorge getragen wird, was der Markt zur Verfügung stellt und was von privaten Käufern bezahlt werden kann².

Im Laufe der Diskussion um diese sog. 'meritorischen' Güter zeigte sich, daß es drei voneinander unabhängige, wenn auch in praxi meist gemeinsam auftretende Argumente für Meritorisierung gibt: neben verzerrten Konsumentenpräferenzen und externen Effekten, also allokat ionstheoretischen Argumenten, das verteilungspolitische Motiv, welches, wenn es dominiert, eine Subsumierung der meritorischen unter die öffentlichen Güter nicht mehr gestattet³. Offenbar liegt die angesprochene Überschneidung

¹ vgl. R.A.Musgrave, P.B.Musgrave, L.Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd.1, Tübingen 1975, S.53 ff.

² vgl. J.G.Head, On merit goods, in: Finanzarchiv, NF Bd.25, 1966, S.1 ff.

³ vgl. R.A.Musgrave u.a., a.a.O., S.77; K.Mackscheidt, Zur Theorie des optimalen Budgets, Tübingen 1973, S.352; J.G.Head, a.a.O., S.9

zwischen Finanztheorie und einer versorgungspolitisch orientierten Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik vorwiegend im letztgenannten Bereich.

Wir wollen der Diskussion um den Begriff der meritotischen Güter hier nicht weiter nachgehen, da er zu vielfältigen Mißverständnissen Anlaß gegeben hat. Wichtig sind für unseren Zusammenhang nur die folgenden Hinweise, die sich als Fazit aus dieser Debatte ziehen lassen:

- zum einen gibt es kein exaktes und allgemein gültiges Kriterium dafür, welche Wirtschaftssektoren einer versorgungspolitischen Marktkritik zu unterziehen sind.
- Ferner muß die Frage geklärt werden, warum man nicht Einkommen umverteilt und die Wirtschaftssubjekte selbst darüber entscheiden läßt, welche Güter sie für ihre Versorgungssituation als bedeutend einschätzen, was zweifellos im Sinne der Individualnutzenmaximierung empfehlenswert wäre. Dies ist eine Kernfrage versorgungspolitischer Marktkritik. Werden nämlich Güter als Distribuenda angesehen, so kommt darin immer auch die politische Absicht zum Ausdruck, bewußt einen lenkenden Eingriff in die individuellen Präferenzstrukturen vorzunehmen. Es wird also unterstellt, daß diese - aus welchen Gründen auch immer¹ - verzerrt sind. Wenn es folglich "immer auch um Lenkung und nicht nur um Verteilung geht"², ist aus theoretischer Sicht eine versorgungspolitische Intervention immer an das Vorliegen eines allokativen Marktmangets, nämlich verzerrter individueller Präferenzen, geknüpft. Der Zusammenhang zwischen allokativen und distributiven Marktmangets ist mithin im versorgungspolitischen Bereich besonders eng, was jedoch keineswegs bedeutet, daß den Gütern als eigenständiger Verteilungsgröße weniger theoretisches oder wirtschaftspolitisches Gewicht zukommt, ebenso wie es deshalb wirtschaftspolitisch nicht weniger sinnvoll er-

¹ v.a. werden genannt unvollkommene Information über zukünftige Kosten/Nutzen des Konsums bestimmter Güter und Irrationalität der Konsumenten; vgl. J.G.Head, a.a.O., S.3 ff.

² K.Machscheidt, Zur Theorie des optimalen Budgets, a.a.O., S.358

scheint, Verteilungs- bzw. Versorgungsziele möglichst explizit und konkret zu benennen und sie von allokativen Zielsetzungen zu trennen.

Nichtsdestoweniger stellt sich angesichts der engen Verbindung von Verteilung und Lenkung die Frage, wie solche Eingriffe in die Konsumentensouveränität politisch legitimierbar sind, ohne daß daraus erhebliche Widersprüche mit dem individualistischen Prinzip resultieren. Die Finanztheorie bietet zwei Lösungen an: zum einen kann man davon ausgehen, daß versorgungspolitische Entscheidungen, welche eine Regierung während der Legislaturperiode fällt, nachträglich über allgemeine Wahlen von den Konsumenten ge- oder mißbilligt werden¹. Man kann aber auch, wie Mackscheidt es vorschlägt², unterstellen, daß die Individuen aus ökonomisch rationalen Erwägungen³ einen Teil ihrer Verfügungskompetenz an besser Informierte abtreten. Zumindest theoretisch läßt sich auf diese Weise das Legitimationsproblem für versorgungspolitische Interventionen recht elegant lösen.

Kommen wir noch einmal zurück zum Problem des Interventionskriteriums für versorgungspolitische Eingriffe in den Marktprozeß.

Im allgemeinen begnügen sich Autoren, die die Güterverteilung explizit in ihre Überlegungen einbeziehen mit der Aufzählung versorgungsrelevanter Sektoren oder mit der Benennung einiger typischer Beispiele und mit dem Aufzeigen von Unterschieden im Meritorisierungsgrad bei verschiedenen Gütern und in verschiedenen Volkswirtschaften. Überblickt man die diesbezüglichen Ausführungen, so scheint es möglich, folgende vorsichtige Hypothese zu formulieren: versorgungsrelevant sind vor allem solche Güter, die Bestandteil des soziokulturellen Existenzminimums sind

¹ vgl. W.Wittmann, Öffentliche Güter, in: WiST Heft 1, 1976, S.22

² vgl. K.Mackscheidt, Zur Theorie des optimalen Budgets, a.a.O., S.346 ff.

³ weil dadurch die Entscheidungskosten gesenkt werden können, vgl. ebenda S.349

bzw. in den Bereich der langfristigen Reproduktion der Wirtschaftssubjekte fallen¹.

Freilich bestimmt jede Gesellschaft diese Bereiche unterschiedlich je nach dem Stand ihrer kulturellen und sozio-ökonomischen Entwicklung, insofern läßt sich aus dieser Hypothese nicht unmittelbar ein operables und theoretisch valides wirtschaftliches Interventionskriterium entwickeln. Dennoch liefert sie zumindest einen groben Anhaltspunkt dafür, welche Wirtschaftssektoren in die Diskussion um eine versorgungsorientierte sektorale Verteilungspolitik einbezogen werden könnten.

Wir wollen diese Überlegungen kurz anhand eines Beispiels verdeutlichen, das bemerkenswerterweise nicht nur in der finanzwissenschaftlichen², sondern auch in der Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik³ vielfach zitiert wird, nämlich der Wohnungssektor.

Das Gut Wohnraum hat im Sinne der Allokationstheorie alle Eigenschaften eines privaten Gutes, das über den Markt allokatiosoptimal angeboten werden kann. In der BRD wurden Interventionen am Wohnungsmarkt nach dem 2. Weltkrieg zunächst aus wachstums- und stabilisierungspolitischen Gründen unternommen, um durch die Förderung des Wohnraumangebotes den durch die Zerstörung bedingten Nachfrageüberhang abzubauen. In den 60er und 70er Jahren kristallisierten sich dann aber immer stärker verteilungspolitische Interventionsmotive heraus: "Die Nachfragepräferenzen finden in der Wohnungsnachfrage auf dem Markt ihren Niederschlag, wogegen der Wohnungsbedarf bestimmte wohnungs- und sozialpolitische Normen zum Ausdruck bringt, also auf der Ebene des sozial Wünschenswerten angesiedelt ist"⁴.

¹ in diesem Sinne auch B.Külp, Verteilungspolitik, a.a.O., S.176; H.Hanusch, Theorie des öffentlichen Gutes. Allokative und distributive Aspekte, Göttingen 1972, S.170 f.

² vgl. z.B. J.G.Head, a.a.O., S.7; H.Hanusch, Verteilung öffentlicher Leistungen, a.a.O., S.104 und 108; R.A.Musgrave u.a., a.a.O., S.76; K.Mackscheidt, Zur Theorie des optimalen Budgets, a.a.O., S.358

³ vgl. z.B. H.Seidenfus, a.a.O., S.252; E.Tuchtfeld, Grundlagen der sektoralen Strukturpolitik, a.a.O., S.303; ders. Bemerkungen zur sektoralen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.155; G.Voss, a.a.O., S.36 ff.

⁴ H.Seidenfus, a.a.O., S.252

Zweifelloos gehört Wohnraum zu den Gütern des soziokulturellen Existenzminimums: er dient der Befriedigung physiologischer und sozialer Grundbedürfnisse des Menschen¹. Dabei kommt es jedoch nicht allein auf Menge und Preis des für ein Individuum verfügbaren Wohnraumes an, sondern wesentlich auch auf qualitative Gesichtspunkte, womit ein typisches Merkmal verteilungsrelevanter Güter angesprochen sein dürfte: Lebenslage und Lebensqualität lassen sich nicht allein quantitativ bestimmen. Gerade im Wohnungssektor zeigen sich ja die Folgen des Fehlens bestimmter Gutseigenschaften besonders drastisch, die Selbstmord- und Kriminalitätsraten in sog. Wohnsilos machen dies überdeutlich. Ein gesellschaftliches Interesse an der Vermeidung qualitativer und quantitativer Versorgungsdefizite, die aus einem wirtschaftspolitisch uneinflußten Marktergebnis resultieren würden, kann deshalb unterstellt werden.

Von daher ist es auch konsequent, wenn versorgungspolitisch motivierte Interventionen nicht die Form einer allgemeinen Einkommenserhöhung annehmen, sondern verwendungsorientierter, also nachfragelenkender Regelungen. Nur ein extremer Individualist würde dies als zu problematisierenden Eingriff in individuelle Präferenzen werten.

Unser Beispiel verdeutlicht ein weiteres: Versorgungsdefizite müssen nicht unbedingt ein Marktmangel sein, der das Gesamtangebot oder die Gesamtnachfrage betrifft; defizitär kann z.B. nur die Versorgung derjenigen Individuen (-gruppen) sein, deren Einkommen zu gering ist, um bestimmte Güter zu Marktpreisen nachfragen zu können. Die Diagnose versorgungspolitischer Marktmängel kann deshalb nicht nur eine quantitative und qualitative, sondern auch eine gruppenspezifische Analyse der Marktergebnisse angemessen erscheinen lassen.

¹ vgl. B.Külp, Verteilungspolitik, a.a.O., S.176; W.Glatzer, Ziele, Standards und soziale Indikatoren für die Wohnungsver-sorgung, in: W.Zapf (Hg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt a.M. 1977, S.576 ff.

Eine konsequente verteilungspolitische Ausrichtung auf Güternachfrage und Bedarf könnte eine Interpretation nahelegen, die nicht von einem engen und kurzfristigen Existenzminimumbegriff ausgeht (wobei in jedem Fall der Wohnungssektor einzubeziehen wäre), sondern möglicherweise die Güter zur langfristigen Reproduktion und Wohlfahrtsmaximierung (wie etwa den Erwachsenenbildungssektor oder die Gesundheitsversorgung) mit einbezieht.

Obwohl das Beispiel Wohnungssektor recht plausibel erscheint - nicht zuletzt auch, weil es den von uns vorgeschlagenen versorgungspolitischen Ansatz mit traditionellen Vorstellungen der Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik verbindet - bleibt doch die grundsätzliche Frage im Raum, ob angesichts des nur sehr unscharfen Interventionskriteriums 'soziokulturelles Existenzminimum' durch das Einbeziehen versorgungspolitischer Marktkritik in die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik tatsächlich etwas gewonnen werden kann, ob nicht vielmehr im Gegenteil dadurch wieder die Gefahr einer enumerativen Auswahl von Sektoren, die wirtschaftspolitisch zu korrigieren sind, heraufbeschworen wird - was auszuschalten ja gerade das Ziel unseres Vorschlages zur Neuorientierung der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik ist.

Im Hinblick auf das letztgenannte Problem möchten wir folgendes zu bedenken geben: vorausgesetzt man akzeptiert die Hypothese, daß verteilungsrelevante Güter vorwiegend solche des weit verstandenen soziokulturellen Existenzminimums sind, so führt die Tatsache, daß dieses variiert und nicht a priori theoretisch festgelegt werden kann, sicher nicht zu der Art kriterienlosen Eklektizismus und Interventionismus, wie wir ihn in der traditionellen Literatur und Praxis feststellten. Immerhin ist ja der Bereich, der versorgungspolitisch zu analysieren wäre, mit diesem Kriterium grob abgesteckt. Versorgungsmängel konkret zu diagnostizieren, wäre dann zwar die Aufgabe wirt-

schaftstheoretischer und -politischer Diskussion, aber daß Versorgungsdefizite deshalb ähnlich wie beim traditionellen Ansatz zu einem neuen Experimentierfeld für lobbyistische Gruppeninteressen werden, ist kaum anzunehmen, denn die davon Betroffenen und potentiell Begünstigten sind politisch eher unter- als überrepräsentiert. Sofern tatsächlich eine offene politische Diskussion darüber in Gang gebracht werden könnte, welche Wirtschaftsgüter versorgungsrelevant sind und wo Versorgungsdefizite auftreten, wäre daher einer versorgungspolitischen Anspruchsinflation der demokratische Riegel vorgeschoben.

Von Vorteil könnte die Berücksichtigung versorgungspolitischer Marktmängel für die Theorie und Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik u.ä. unter folgenden Gesichtspunkten sein¹:

Der versorgungspolitische Ansatz würde insofern zu einer Objektivierung der sektoralen Verteilungspolitik beitragen, als er der bisher üblichen Überbetonung der Angebotsseite ein nachfrageorientiertes Gegengewicht entgegensetzen könnte. Gleichzeitig erlaubt er im Gegensatz zur einkommensorientierten sektoralen Verteilungspolitik eine schrittweise Annäherung an das Verteilungsproblem, weil er anders als diese nicht die Existenz einer globalen Zielkonzeption voraussetzt: aus versorgungspolitischer Sicht ist es durchaus möglich, auf einzelne, als verteilungsrelevant diagnostizierte Güter bezogene Versorgungsstandards zu formulieren, also Teilziele und Teilkonkretisierungen des allgemeineren Zieles 'Optimierung der Lebenslage'. Eine auf solche Teilziele bezogene versorgungspolitische Marktkritik könnte insofern auch einen Beitrag dazu leisten, verteilungs- und versorgungspolitische Ziele mehr und expliziter als bisher in den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß einzubeziehen.

¹ es sei nochmal daran erinnert, daß sich der versorgungspolitische Ansatz aus der konsequenten Anwendung der güter- und markttheoretischen Betrachtungsweise ableiten läßt; dieses systematische Argument wollen wir hier nicht erneut aufgreifen.

Sicher ginge es dabei zunächst weniger um das Festlegen endgültiger Maßstäbe als vielmehr darum, überhaupt einmal über versorgungspolitisch erwünschte Richtsätze in breiterem Umfang zu diskutieren. U.E. sind auch bescheidene Schritte in diese Richtung wertvoller, als die immer noch allzu beliebten allgemeinen Gerechtigkeitsappelle, und auch für die wissenschaftliche Diskussion dürfte ein solcher piecemeal approach weiterführender sein als verteilungstheoretischer Agnostizismus¹.

5.3.3 Ansätze zur Operationalisierung versorgungspolitischer Marktkritik

Um den Vorschlag für die Einbeziehung versorgungspolitischer Marktkritik in die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik noch etwas zu verdeutlichen, wollen wir abschließend auf ein Operationalisierungskonzept hinweisen, das u.E. gerade in distributiver Hinsicht Anhaltspunkte für wirtschaftspolitische Entscheidungen geben kann und das es gleichzeitig erlaubt, die versorgungsbezogene sektorale Wirtschaftspolitik in den Kontext anderer sozialpolitischer Forschungsansätze einzureihen, nämlich auf das Konzept sozialpolitischer Indikatoren².

Wirtschaftsgeschichtlich betrachtet entwickelte sich die Indikatorenbewegung genau in der Zeitspanne, wo die 'Lebensqualität' in der wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Diskussion an Bedeutung gewann. Da man erkannt hatte, daß mit dem Maßstab 'Einkommen' nicht alle wohlfahrtsrelevanten Größen erfaßbar sind, mußte man folgerichtig nach neuen Wegen zur differenzierteren Erfassung aller wohlfahrtsbeeinflussenden Faktoren bzw. nach genaueren Maßstäben für die gesellschaftliche Wohlfahrt suchen. Soziale Indikatoren sind als ein Instrument zu diesem Zweck

¹ in diesem Sinne auch K.W.Rothschild, a.a.O., S.202 ff.

² Der Einfachheit halber sei unterstellt, das Problem der Auswahl verteilungsrelevanter Güter sei befriedigend gelöst.

zu verstehen, was W.Zapf wie folgt formuliert:

" Unter Systemen sozialer Indikatoren verstehe ich zunächst alle Versuche zur Operationalisierung und Messung der Komponenten eines mehrdimensionalen Wohlfahrtsbegriffs"¹. Natürlich werden solche Messungs- und Operationalisierungsversuche nicht um ihrer selbst willen unternommen, sondern um daraus konkrete und differenzierte wirtschaftspolitische Handlungsanweisungen ableiten zu können. Unter diesem Gesichtspunkt sind soziale Indikatoren als Instrumente zur Erreichung einer höheren wirtschaftspolitischen Planungs- und Eingriffsrationalität zu verstehen².

Ihrem Instrumentalcharakter entsprechend können soziale Indikatoren zu verschiedenen Zwecken und in verschiedenen Formen eingesetzt werden. In der Literatur werden v.a. drei Möglichkeiten unterschieden³: a) Indikatoren können rein deskriptiver Art sein, sie sind dann Mittel zur Verbesserung der beschreibenden Statistik; b) sie können der Beobachtung, Analyse und Prognose des sozialen Wandels dienen und c) können mithilfe von Indikatoren wirtschaftspolitische Ziele operationalisiert werden.

In unserem Zusammenhang interessieren vor allem die letztgenannten Zielindikatoren⁴. Hier geht es v.a. darum aufzuzeigen, welche Aspekte die Versorgung mit einem bestimmten Wirtschaftsgut umfaßt, um demgemäß die verschiedenen Zieldimensionen des Versorgungsziels differenziert berücksichtigen zu können⁵.

¹ W.Zapf, Soziale Indikatoren. Konzepte und Forschungsansätze II. Frankfurt, New York 1974, S.169

² vgl. B.Rürup, K.Novy, Zu den politischen Kosten erhöhter Information. Bemerkungen zum Problem der Einrichtung eines Systems Sozialer Indikatoren, in: G.Kirsch, W.Wittmann (Hg.) Nationale Ziele und Soziale Indikatoren, Stuttgart 1975, S.116

³ vgl. J.Steinhausen, Soziale Indikatoren als Elemente eines gesellschaftlichen Planungs- und Steuerungssystems, Meisenheim a.Gl. 1975, S.131 ff.

⁴ vgl. dazu auch R.Chr.Bartholomäi, Das Social Indicator Movement in den USA - eine kritische Würdigung, in: G.Kirsch, W.Wittmann (Hg.), Nationale Ziele und Soziale Indikatoren, a.a.O., S.33 ff.

⁵ für detaillierte Ansätze in dieser Richtung vgl. W.Zapf (Hg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt a.M. 1977; OECD, Measuring social well-being. A progress report on the development of social indicators, Paris 1976

Um das Beispiel Wohnungssektor wieder aufzugreifen, so werden hier z.B. von Glatzer die folgenden Zieldimensionen unterschieden¹: Menge des zur Verfügung stehenden Wohnraumes, Wohnungsgröße, Wohnungsausstattung, Wohnumwelt, Wohnungskosten, Wohnungssicherheit und Wohnungseigentum. Jede dieser Zieldimensionen stellt einen Teilaspekt des Gesamtzieles Wohnungsversorgung dar und bedarf der Ausfüllung durch eine entsprechende versorgungspolitische Norm, einen Versorgungsstandard.

Wie das Beispiel zeigt, ist es möglich, durch die Unterscheidung verschiedener Zieldimensionen nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ bedeutungsvolle Versorgungsaspekte der zur Diskussion stehenden Güter zu erfassen und die Bedarfsorientierung auf bestimmte Nachfragerschichten - etwa nach dem Kriterium Einkommenshöhe und/oder Haushaltsgröße - zu konzentrieren. "Lebensqualität" ist zwar nicht bruchlos in quantifizierbare Elemente zu zerlegen, jedoch lassen sich einzelne objektive und subjektive Komponenten durchaus messen und im Hinblick auf Änderungen der Lebensqualität interpretieren².

Der konkrete Wert von Zielindikatoren für die Diagnose von Marktmängeln wäre darin zu sehen, daß ein Vergleich solcher politisch normierter Versorgungsstandards mit den vorliegenden Marktergebnissen Versorgungsdefizite des Marktes unmittelbar deutlich werden ließe. Je konkreter Versorgungsdimensionen und -ziele gefaßt sind, umso klarer dürften dabei auch die Ansatzpunkte und die erforderliche Eingriffsintensität versorgungspolitischer Interventionen erkennbar werden.

Realistischerweise muß jedoch auch auf die Probleme hingewiesen werden, die die Definition und die wirtschaftspolitische Umsetzung von sozialen Indikatoren aufwerfen, denn es handelt sich hier weder um ein theoretisch völlig ausgereiftes, noch um ein unumstrittenes Konzept. Schwierig -

¹ vgl. W.Glatzer, a.a.O., S.580 ff.

² ebenda S.579

keiten tun sich insbesondere auf theoretisch-methodischer und auf politischer Ebene auf¹.

Das methodische Problem liegt zunächst darin, die möglicherweise sehr komplexen gesellschaftlichen Versorgungsziele adäquat in verschiedene Zieldimensionen aufzugliedern, ohne dadurch einzelne Aspekte des Versorgungszieles zu verfälschen oder unberücksichtigt zu lassen. Hier müssen notwendig Wertungen in das Verfahren einfließen, da jeder einzelne Indikator und jedes Indikatorensystem ganz bestimmte Fragestellungen impliziert, welche wiederum sehr konkrete Annahmen darüber enthalten, was im jeweiligen Zusammenhang relevant ist und was nicht. Insofern können Indikatoren nicht als ein wertfreies Instrumentarium zur Operationalisierung versorgungspolitischer Ziele und zur Objektivierung der güterbezogenen distributiven Marktkritik angesehen werden. "Die Schwierigkeit in der Auswahl von Variablen liegt in der Komplexität der indizierten sozialen Phänomene, der Unmöglichkeit, zu verkürzen, ohne zu verzerren, zu messen, ohne zu beeinflussen"².

Wirtschaftspolitisch dürfte vor allem die Scheu der Politiker vor einer Festlegung auf bestimmte sozialpolitische Zielstandards einer Anwendung dieses Instrumentes im Wege stehen, denn wie wir bereits bemerkten, garantieren (oberflächlich betrachtet) unpräzise formulierte Ziele einen höheren Grad an politischem Konsensus als exakt normierte Größen³.

Letztlich spiegeln alle diese Probleme auf einer anderen - konkreteren - Ebene wider, was wir früher ganz allgemein als Problem jeder Theorie der Wirtschaftspolitik charakterisiert haben: die Defizite in der theoretischen Fundierung, die Unmöglichkeit eines wertfreien Vorgehens und

¹ für eine weiterführende, systemtheoretische Kritik am Indikatorenkonzept vgl. z.B. G.Schmidt, Kritische Bemerkungen zur "Indikatorenbewegung", in: W.Zapf (Hg.), Soziale Indikatoren. Konzepte und Forschungsansätze II, a.a.O., S.243 ff.

² J.Steinhausen, Soziale Indikatoren als Elemente..., a.a.O., S.146

³ vgl. B.Rürup, K.Novy, a.a.O., S.118 ff.

schließlich die ablehnende Haltung der meist auf das tagespolitische Geschäft fixierten Politiker, denen die in der Theorie der Wirtschaftspolitik gewonnenen Aufklärungs- und Steuerungsinformationen doch eigentlich dienen sollten. U.E. sollten diese Probleme jedoch kein hinreichender Grund sein, um von einer weiteren Forschung zur Operationalisierung und Objektivierung versorgungspolitischer Marktkritik abzusehen.

Ähnliches gilt u.E. auch, wenn man zusammenfassend die Problematik der distributiven Marktkritik insgesamt Revue passieren läßt: wie gezeigt wurde, ist die Praxis sektoraler Verteilungspolitik in vieler Hinsicht unbefriedigend und auch die Realisierungschancen für Lösungen, die aus der Perspektive der Theorie der Wirtschaftspolitik befriedigender wären, sind aufgrund theoretischer Defizite und politischer "Sachzwänge" kurzfristig begrenzt. Gerade deshalb erscheint es aber umso notwendiger und - wie wir zu zeigen versuchten - auch keineswegs aussichtslos, nach neuen Möglichkeiten verteilungspolitischer Orientierung für eine rationale - lere sektorale Wirtschaftspolitik zu suchen.

6 Marktmängel auf internationalen Gütermärkten

6.1 Außenhandelspolitische Zielkonzeptionen

Bisher wurde implizit von der Vorstellung einer geschlossenen Volkswirtschaft ausgegangen. Wenn der hier vorgeschlagene Ansatz für die wirtschaftspolitische Aufklärung und Steuerung Relevanz haben soll, müssen jedoch noch einige außenwirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden, denn Transaktionen über die Grenzen einer Volkswirtschaft hinweg sind auf vielen Gütermärkten der Regelfall, und auch in der sektoralen Wirtschaftspolitik haben die Verflechtungen der Wirtschaftssektoren mit dem Ausland und die daraus resultierenden Probleme stets eine Rolle gespielt¹.

Das Spezifikum des Außenhandels liegt in der Verknüpfung vom ökonomischen Aspekt des Handels mit politischen Nebenbedingungen, welche durch die historischen und soziökonomischen Verschiedenheiten der Volkswirtschaften definiert werden. Predöhl spricht in diesem Zusammenhang vom Spannungsverhältnis zwischen Wirtschafts- und Staatsraum², in dem sich die Wechselbeziehung zwischen Politik und Wirtschaft bzw. das Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlichen und politischen Zielen ausdrückt. Diese Besonderheit ist der Grund für die gesonderte Behandlung des Außenhandels in der ökonomischen Theorie³, und sie läßt auch im Rahmen der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik eine spezielle Problematisierung dieses Komplexes angebracht erscheinen.

Dabei bleibt unsere Fragestellung unverändert darauf gerichtet, Interventionskriterien für eine rationale sektorale Wirtschaftspolitik zu entwickeln, hier konkret also An-

¹ vgl. z.B. G.Gäfgen, Artikel 'Strukturpolitik' in: Staatslexikon, a.a.O., Sp. 393; H.R.Peters, Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.21 f.

² vgl. A.Predöhl, Außenwirtschaft, 2.Aufl., Göttingen 1971, S.18 und S.164

³ vgl. dazu auch Ch.P.Kindleberger, International Economics, 4. Aufl Homewood 1971, S.1 ff.

haltspunkte dafür zu finden, wann der Austausch auf einem nationalen Grenzen übergreifenden Gütermarkt funktioniert, bzw. unter welchen Bedingungen das Auftreten von Marktmängeln zu erwarten ist.

Die Ziele, hinsichtlich derer dies zu beurteilen ist, sind nicht *p e r s e* verschieden von denen, die innerhalb einer Volkswirtschaft für den mesoökonomischen Bereich gelten, vielmehr lassen sich die Kriterien für alloкатive Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit theoretisch durchaus auch als internationale interpretieren; insofern können die früher behandelten Ziele grundsätzlich auch im Bereich des Außenhandels der Marktkritik zugrunde gelegt werden, wobei es sich dann um einen besonderen Anwendungsfall mit spezifischen Nebenbedingungen handelt.

Es treten jedoch aufgrund des oben angesprochenen Spannungsverhältnisses zwischen Wirtschafts- und Staatsraum noch weitere Zielsetzungen teils komplementär, teils konkurrierend hinzu, die speziell und ausschließlich auf *i n t e r -* nationalen Gütermärkten von Relevanz sind und die in diesem Kapitel im Vordergrund stehen sollen. Bevor wir uns diesen und der darauf basierenden Marktkritik zuwenden, soll kurz die Rolle des Allokations- und Verteilungsziels auf internationalen Gütermärkten erörtert werden, als Basis für die Klärung der Zielbeziehungen zwischen diesen und den später zu behandelnden außenhandelsspezifischen Zielen.

Betrachtet man zunächst das Ziel der optimalen Ressourcenallokation im internationalen Maßstab, so geht es um die Frage, welche Güter in welchem Land hergestellt werden sollen, um eine optimale internationale Arbeitsteilung zu erreichen. Dies ist die Fragestellung der 'reinen Theorie des internationalen Handels', der zufolge die internationale Arbeitsteilung optimal ist, sofern sich jedes Land auf die Produktion derjenigen Güter spezialisiert, die es am kostengünstigsten herstellen kann. Bei Befolgen dieser Optimierungsregel entstehen für alle am Handel beteiligten Länder Wohlfahrtsgewinne, denn die spezialisierte Nutzung der

im jeweiligen Land reichlich vorhandenen Ressourcen gestattet es, insgesamt mehr von den relativ kostengünstigen Gütern zu produzieren und abzusetzen, als dies bei einer Beschränkung auf den Binnenmarkt möglich wäre; andererseits wird die Versorgung mit Gütern möglich, die im Inland nicht oder nur mit sehr hohen Kosten herstellbar wären.

In der Terminologie der Marginalanalyse¹ sind es zwei Effekte, die die Wohlfahrtswirkung internationaler Arbeitsteilung ausmachen: der Handelsgewinn, der dann realisiert wird, wenn die gesellschaftliche Grenzrate der Substitution zwischen zwei Gütern im In- und Ausland gleich ist und der Spezialisierungsgewinn, der aus der Optimierung der Arbeitsteilung resultiert, d.h. aus dem Ausgleich der sozialen Grenzrate der Transformation zweier Güter zwischen den am Handel beteiligten Ländern. Aufgrund dieser Wirkungen erreichen die Wirtschaftssubjekte in allen Handel betreibenden Volkswirtschaften ein höheres Bedürfnisbefriedigungs- bzw. Wohlfahrtsniveau als dies in einem Zustand ohne internationalen Austausch der Fall sein könnte². Auf diesen Überlegungen beruht die These von der Überlegenheit des Freihandels über eine protektionistische Handels- bzw. Wirtschaftspolitik.

Zu Störungen in einer so definierten allokatiosoptimalen internationalen Arbeitsteilung kann es nun kommen, wenn die Voraussetzungen für die Optimierung des Austausches nicht in internationalem Maßstab verwirklicht sind. Ganz analog zu unseren Ausführungen in Kap.4 werden Marktmängel auf internationalen Gütermärkten insbesondere dann vorliegen, wenn Monopole und/oder externe Effekte auftreten³. Die daraus resultierenden wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Probleme unterscheiden sich grundsätzlich nicht von denen, die wir in früherem Zusammenhang be-

¹ vgl. K.Rose, Theorie der Außenwirtschaft, 6.Aufl., München 1976, S.332 ff.

² vgl. P.T.Ellsworth, The international Economy, 4.Aufl., London 1969, S.189 f.; P.A.Samuelson, The gains from international trade once again, in: Economic Journal, Vol.72 (1962), S.820 ff.

³ vgl. Ch.Kindleberger, a.a.O., S.203 ff.

reits erörtert haben. Ganz allgemein gilt, daß solche Marktmängel Interventionen erforderlich machen, die auf die Beseitigung der zugrunde liegenden Störungen, der sog. domestic distortions, gerichtet sind; sie rechtfertigen keine wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die auf eine Beschränkung des internationalen Güteraustauschs abzielen, d.h. protektionistischer Art sind¹.

Neben dieser Konzeption von allokationsoptimalem Austausch spielt auch das Verteilungsziel bei der Beurteilung der Vor- oder Nachteilhaftigkeit des Handels auf internationalen Gütermärkten eine besondere Rolle. Während jedoch die 'reine Theorie' den Freihandel als Instrument zur ökonomischen Optimierung grundsätzlich bejaht, wird er unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten häufig abgelehnt, so daß zwischen diesen beiden Zielbereichen auch im außenhandeldstheoretischen Zusammenhang Zielkonflikte zu konstatieren sind².

Auch innerhalb der sektoralen Wirtschaftspolitik waren und sind Verteilungsziele vielfach Anlaß für Interventionen, die den internationalen Handel beschränken. Freilich gilt auch hier, daß die Zielkonzeption, die der Diagnose unerwünschter Marktergebnisse in distributiver Hinsicht zugrunde gelegt wird, weitaus weniger explizit und operational

¹ vgl. W.M.Corden, Trade policy and economic welfare, Oxford 1974, S.10 ff.

² in diesem Kontext sei auf die Analogie zu unseren Überlegungen bezüglich der sektoralen Verteilungsoptimierung hingewiesen: auch was den internationalen Handel betrifft kann nicht - wie in der 'reinen Theorie' - in jedem Fall davon ausgegangen werden, daß es nur durch internationale Interessenharmonie charakterisierte Tauschbeziehungen gibt; vielmehr manifestieren sich in den verschiedenen Protektionsargumenten zum Teil auch Interessenkonflikte zwischen den einzelnen Ländern bzw. Volkswirtschaften, die ihrerseits ein wesentlicher Bestandteil des eingangs erwähnten Spannungsverhältnisses zwischen Wirtschafts- und Staatsraum sind; vgl. H.Berg, Internationale Wirtschaftspolitik, Göttingen 1976, S.43 ff.; Chr.Watrin, Konflikt und Kooperation. Bemerkungen zu zwei Betrachtungsweisen der internationalen Handelsbeziehungen, in: Wirtschaftspolitische Chronik Heft 2/3 1967, S.193 ff.

formuliert ist als das Ziel der Optimierung der internationalen Ressourcenallokation: "Während die Argumente, die für den Freihandel sprechen, klar und in sich geschlossen sind und daraus ganz eindeutige, leicht deduzierbare Folgerungen für die handelspolitische Praxis abgeleitet werden können, fehlt diese Durchsichtigkeit und Zielklarheit den Argumenten für Zölle"¹.

In der Theorie und Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik wurden die Ergebnisse wirtschaftspolitisch unbeeinflusster internationaler Marktprozesse vor allem dann als unerwünscht diagnostiziert, wenn sie zu branchenspezifischen Einkommenseinbußen führten.

Protektionistische Eingriffe wurden und werden demgemäß durchgeführt, um ein bestimmtes Brancheneinkommen im Inland zu erhalten²; diese Zielsetzung ist es auch, die in vielen Fällen dem Abbau bestehender Protektionssysteme und damit einer Liberalisierung des internationalen Handels entgegensteht³.

Die Problematik einer Politik der sektoralen Einkommenserhaltung, insbesondere die Gefahr der lobbyistischen Beeinflussung der Zielkonkretisierung, einer einseitigen Begünstigung von Gewinneinkommen sowie die möglichen negativen Allokationswirkungen wurden in Kapitel 5 eingehend diskutiert; die dort angeführten Argumente gelten grundsätzlich auch für internationale Gütermärkte⁴.

¹G.Haberler, Der internationale Handel, Berlin 1933, S.173

²vgl. W.M.Corden, a.a.O., S.88; H.R.Peters, Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik, a.a.O., S.141 ff.

³vgl. hierzu die empirischen Analysen in W.M.Corden und G.Fels (Hg.), Public assistance to industry, London 1976

⁴insbesondere J.Black weist darauf hin, daß hinter protektionistischen Argumenten nicht selten handfeste Gruppeninteressen stehen, was nach den Ausführungen der vorangehenden Kapitel keine erstaunliche Neuigkeit mehr sein dürfte. Vgl. J.Black, Zollargumente, in: K.Rose (Hg.), Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Köln, Berlin 1965, S.372

Marktkritik soll im folgenden im Hinblick auf zwei außenhandelspezifische Ziele vorgenommen werden, die mit den bisher erörterten sektoralen Zielen nicht abgedeckt sind. Auch hier handelt es sich - das sei nochmals betont - nicht um eine Auswahl von Zielen bzw. Zielhypothesen, die den Anspruch auf Vollständigkeit erhebt¹, sondern um zwei außenhandelstheoretische Problemkreise, anhand derer sich unser Vorschlag für eine marktbezogene Neuorientierung der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik besonders plastisch verdeutlichen läßt.

Zum einen soll der Tatsache Rechnung getragen werden, daß in bestimmten Wirtschaftssektoren ein mehr oder weniger weitgehender Grad an nationaler Autonomie der Güterversorgung angestrebt wird, d.h. es wird in bestimmten Fällen als unerwünscht angesehen, wenn im Zuge des wirtschaftspolitisch unbeeinflussten Freihandels die Inlandsnachfrage nach bestimmten Gütern zum überwiegenden Teil durch ausländisches Güterangebot gedeckt wird. Das Ziel der nationalen Selbstversorgung, das in der theoretischen und praktischen Wirtschaftspolitik auch als 'Autarkieziel' bekannt ist, ist insofern spezifisch für den mesoökonomischen Bereich, als daß es stets nur für ganz bestimmte Wirtschaftssektoren aktuell war und ist, aber kaum jemals für eine Volkswirtschaft insgesamt.

Die Mangelhaftigkeit des Marktergebnisses, das bei unbehinderter internationaler Arbeitsteilung zustande kommt, wird aus der Perspektive der importierenden Volkswirtschaft darin gesehen, daß daraus eine einseitige Abhängigkeit dieser Volkswirtschaft vom Ausland resultieren kann - was bereits darauf schließen läßt, daß hier p o l i t ö k o n o m i s c h e Faktoren von besonderer Bedeutung sind.

¹ Eine vollständige Behandlung aller, im Bereich des Außenhandels relevanter Ziele müßte natürlich auch solche gesamtwirtschaftlicher Art berücksichtigen wie z.B. die fiskalischen, konjunkturellen und währungspolitischen; vgl. dazu P.T.Ellsworth, a.a.O., S.253 ff.; W.M.Corden, a.a.O., S.58 ff. und 119 ff.; J.Black, a.a.O., S.356 ff.

Die Problematik einer Konkretisierung des Ziels nationaler Autonomie der Güterversorgung läßt sich am präzisesten aufzeigen, wenn der Marktmangel 'sektorale Dependenz' näher charakterisiert ist; auf eine weitere Zieldiskussion sei deshalb an dieser Stelle verzichtet.

Im folgenden (Abschnitt 6.2) wird vor allem zu klären sein, worin die ökonomische Problematik sektoraler Dependenz liegt und in welchen Sektoren die Verletzung des Ziels nationaler Autonomie der Güterversorgung als Interventionsargument überhaupt relevant werden kann.

Der zweite Problemkreis, der in diesem Kapitel behandelt werden soll (Abschnitt 6.3) bezieht sich auf die *E n t - w i c k l u n g* von Wirtschaftssektoren und impliziert damit eine *d y n a m i s c h e* Betrachtungsweise. Es soll dabei von der Zielhypothese ausgegangen werden, daß jede Volkswirtschaft bestrebt ist, *a l l e* diejenigen Güter herzustellen, die ihrer natürlichen Ausstattung mit produktiven Ressourcen entspricht, also *a l l e* ihre aktuellen und potentiellen komparativen Kostenvorteile gegenüber dem Ausland zu realisieren.

Probleme kann die praktische Umsetzung dieses Ziels optimaler Nutzung aller volkswirtschaftlicher Ressourcen vor allem in solchen Wirtschaftssektoren aufwerfen, die noch nicht entwickelt, aber entwicklungs *f ä h i g* sind. Sofern das Ausland die Produktion des entsprechenden Gutes schon vorher aufgenommen und einen gewissen Erfahrungsvorsprung realisiert hat, kann es sein, daß bei unbeschränktem internationalem Handel für den Inlandssektor entwicklungshemmende Effekte auftreten, so daß - wie zu erörtern sein wird - der Freihandel zur suboptimalen Nutzung der in einer Volkswirtschaft vorhandenen Ressourcen führen kann.

Als dynamisch ist die Marktkritik im Hinblick auf das so verstandene Ziel der sektoralen Entwicklung in doppelter Hinsicht zu bezeichnen: einerseits, weil die Voraussetzung für das Auftreten dieses Marktmangels ein Time-lag zwischen der Entwicklung der Auslands- und Inlandsproduktion ist,

andererseits weil aus einer solchen Marktkonstellation Einschränkungen des Wachstums- und Entwicklungspotentials in der betroffenen Volkswirtschaft resultieren können.

Die Einbeziehung dieser dynamischen Aspekte sprengt u.E. den ansonsten statischen Rahmen dieser Arbeit nicht, da es nicht um die Behandlung von Wachstumsproblemen schlechthin geht, sondern zunächst nur um die Voraussetzungen für die Realisierung einer im statischen Sinne optimalen internationalen Arbeitsteilung. Die Diskussion des Ziels einer möglichst umfassenden Nutzung aller volkswirtschaftlicher Produktivkräfte als Basis für eine Marktkritik auf internationalen Gütermärkten erscheint uns deshalb innerhalb unseres sektor-theoretischen Ansatzes ebenso legitim wie notwendig.

6.2 Einseitige Auslandsabhängigkeit als Marktangel

6.2.1 Ursachen und Konsequenzen sektoraler Dependenz

Sofern freier Austausch auf den internationalen Gütermärkten realisiert wird, resultiert daraus notwendig eine Reaktionsverbundenheit zwischen den am Handel beteiligten Volkswirtschaften, und zwar umso mehr, je stärker die internationale Arbeitsteilung fortgeschritten ist. Für die einzelne Volkswirtschaft bedeutet diese Reaktionsverbundenheit eine mehr oder weniger weitgehende Einbuße an nationaler Autonomie, da nicht mehr alle Faktoren, die den Ablauf der Wirtschaftsprozesse in den verschiedenen Inlandssektoren bestimmen, innerhalb ihres Einflüßbereichs, sondern teilweise kontrollextern sind¹. Ein solcher Autonomieverlust wird im allgemeinen nicht zu negativen wirtschaftspolitischen Konsequenzen führen, sofern den Einflüssen des Auslandes auf die Inlandsmärkte ebensolche des Inlands auf die Auslandsmärkte entgegengerichtet sind, die in ihrer Wechselseitigkeit, Häufigkeit und Gewichtigkeit annähernd

¹ vgl. H.Berg, a.a.O., S.18

vergleichbar sind. Der internationale Handel bedingt in diesem Fall ein gegenseitiges Abhängigkeits- oder Interdependenzverhältnis der Handelspartner¹.

Wirtschaftspolitisch problematisch kann freier internationaler Austausch vom Standpunkt der einzelnen Volkswirtschaft allerdings dann werden, wenn die Spezialisierungseffekte zu einer einseitigen Abhängigkeit eines oder mehrerer Sektoren vom Ausland führen. Zwei Konstellationen sind in diesem Zusammenhang denkbar: zum einen kann es sein, daß sich das Inland auf die Produktion von Exportgütern spezialisiert und dadurch weitgehend von den Absatzmöglichkeiten im Ausland abhängig wird. Zum anderen ist es möglich, daß bestimmte Güter, die im Inland nachgefragt werden, aufgrund komparativer Kostenvorteile des Auslands nur noch dort produziert werden, so daß die Befriedigung der Inlandsnachfrage ausschließlich vom ausländischen Angebot abhängt.

Der erste Fall, die Exportabhängigkeit, wurde in der BRD vor allem im Zusammenhang mit der relativen Überdimensionierung der Gesamtheit aller industriellen Sektoren im Verhältnis zum primären und tertiären Sektor diskutiert². Demnach geht es hier eigentlich nicht um ein mesoökonomisches, sondern um ein strukturelles und makroökonomisches Problem und seine gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen.

Zudem hat - was den internationalen Handel mit einzelnen industriellen Gütern betrifft - die empirische Analyse gezeigt, daß zwischen den Industrieländern auf den entsprechenden Gütermärkten meist sowohl Exporte als auch Importe nachweisbar sind, und zwar oft in annähernd gleichem Aus-

¹ vgl. F.Schlupp, S.Nour, G.Junne, Zur Theorie und Ideologie internationaler Interdependenz, in: K.J.Gantzel (Hg.), Internationale Beziehungen als System, Opladen 1973, S.249 ff.

² vgl. G.Albrecht, Veränderungen der Wirtschaftsstruktur im nationalen und internationalen Rahmen, in: Wirtschaftspolitische Chronik 24.Jg. (1975), Heft 3, S.52 ff.; K.H. Oppenländer, Der Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland, in: G.Bombach u.a. (Hg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, a.a.O., S.81 ff.

maß¹, so daß es sich hier i.d.R. um wechselseitige, nicht aber um einseitige Abhängigkeiten handeln dürfte².

Ein einseitiges und spezifisch sektorales Dependenzproblem stellt dahingegen in bestimmten Fällen die Abhängigkeit der Inlandsnachfrage vom ausländischen Güterangebot dar. Das Auftreten einer solchen Marktkonstellation ist sowohl angebots- als auch nachfrageseitig an spezielle Bedingungen geknüpft.

Zu den Ursachen, die dazu führen können, daß ein Gut zur Befriedigung inländischer Nachfrage ausschließlich von ausländischen Produzenten angeboten wird, zählen vor allem die folgenden:

- ein bestimmtes Gut kann wegen geographischer, geologischer und/oder klimatischer Bedingungen in einer Volkswirtschaft grundsätzlich nicht verfügbar gemacht werden, was typischerweise bei Rohstoffen auftritt;
- neben solcher naturbedingter Nicht-Verfügbarkeit können es auch Unterschiede im Stand des Wissens und der Technologie sein, welche die Produktion eines Gutes im Inland unrentabel machen, obwohl eine solche grundsätzlich möglich wäre;
- nicht zuletzt können auch durch wettbewerbsverzerrende Maßnahmen von Seiten des Auslandes, sei es durch Dumping, Exportsubventionierung o.ä. künstlich komparative Kostenvorteile geschaffen werden, die eine Verlagerung des Angebots ins Ausland bedingen.

Neben diesen speziellen angebotsseitigen Bedingungen, die zu einer weitgehenden Verlagerung der Güterproduktion ins Ausland führen können, müssen auch nachfrageseitig spezielle

¹ vgl. H.Hesse, Hypothesen zur Erklärung des Warenhandels zwischen Industrieländern, in: H.Giersch, H.-D.Haas, (Hg.), Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF.Bd.78), Berlin 1974, S.39 ff.; H.G.Grubel, The theory of intra-industry trade, in: I.A.McDougall, R.H.Shape (Ed.), Studies in international economics, Amsterdam, London 1970, S.35 ff.

² dies gilt allerdings nicht im Fall der Entwicklungsländer, in deren Exportabhängigkeit sich eine einseitig deformierte Wirtschaftsstruktur ausdrückt vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 6.3.3 dieses Kapitels.

Voraussetzungen erfüllt sein, damit eine einseitige Auslandsabhängigkeit zustande kommt. Denn die Abhängigkeit vom ausländischen Güterangebot wird bei solchen Gütern nicht problematisch sein, die leicht durch andere, im Inland verfügbare Güter substituierbar, also nachfrageelastisch sind. Handelt es sich aber um Güter mit kurzfristig völlig starrer und mittelfristig unelastischer Nachfrage, wie es typischerweise bei Gütern zur Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse der Fall ist, so können Friktionen im entsprechenden Güterangebot zu Versorgungslücken führen, deren Auswirkungen umso gravierender sind, je stärker davon nicht nur der ursprünglich abhängige, sondern auch andere Wirtschaftssektoren betroffen werden.

Es muß nun genauer spezifiziert werden, worin die ökonomische Problematik der internationalen Arbeitsteilung bei Vorliegen der beschriebenen angebots- und nachfrageseitigen Marktkonstellationen besteht. Vom individualistischen Ansatz aus betrachtet liegt das Risiko einer solchen Arbeitsteilung darin, daß aus Ursachen, welche für die betroffene Volkswirtschaft nicht kontrollierbar sind, die Befriedigung der gegebenen und annahmegemäß unelastischen Nachfrage vom Ausland infrage gestellt werden kann; dies würde zu einem Sinken des individuellen Bedürfnisbefriedigungsniveaus und mithin zu Wohlfahrtsverlusten im paretianischen Sinne führen. Weitere Wohlfahrtsverluste sind zu erwarten, sofern der betroffene Gütermarkt eng mit anderen Märkten bzw. Sektoren verflochten ist, so daß eine Versorgungslücke dort auch negative sektor-externe Effekte verursacht.

Charakteristischer Weise ist hierbei allerdings nicht nur das tatsächliche Auftreten solcher Wohlfahrtsverluste entscheidend, sondern vielmehr die potentielle Möglichkeit einer solchen Einbuße. Schon hieran zeigt sich, daß das Problem der Abhängigkeit mit dem Instrumentarium der Allokationstheorie bzw. einer rein allokativen Marktkritik kaum erfaßt werden kann. Dies wird besonders deutlich, wenn

man die aktuellen Konsequenzen sektoraler Dependenz betrachtet, die auch schon ohne eine tatsächliche Einschränkung des Güterangebotes vorliegen können. Denn bereits die ökonomische Verletzbarkeit einer Volkswirtschaft als solche kann politische Konsequenzen zeitigen, wenn durch die Androhung eines Embargos von Seiten der anbietenden Volkswirtschaft oder auch nur durch deren Drohpotential die abhängige Volkswirtschaft zu politischem Wohlverhalten gezwungen wird, um potentielle ökonomische Verluste zu vermeiden. Die Folgen sektoraler Abhängigkeit führen demnach über die reinökonomischen sektoralen Versorgungsrisiken weit hinaus, sofern die oben beschriebenen Angebots- und nachfrageseitigen Bedingungen mit ganz bestimmten politischen Situationen zusammentreffen.

Aus der Abhängigkeit der inländischen Nachfrage vom ausländischen Güterangebot resultieren demnach potentielle ökonomische Einbußen und darüberhinaus ggf. ein aktueller Verlust an politischem Entscheidungsspielraum¹, warum sie u.E. als ein spezieller Marktmangel thematisiert werden muß. Das Charakteristikum dieser Marktkonstellation liegt darin, daß gerade eine allokationsoptimale internationale Ressourcenallokation diesen Zustand sektoraler Abhängigkeit samt seiner negativen Folgewirkungen herbeiführt. Ein rein von individuellen Präferenzen gesteuerter Austausch auf einem internationalen Gütermarkt ist in diesem Fall zwar möglich, bedingt aber unter politökonomischen Gesichtspunkten ein suboptimales Ergebnis und stellt insofern ein Argument für wirtschaftspolitische Interventionen dar. Zwischen dem Ziel einer effizienten Gestaltung des internationalen Handels und nationaler Autonomie der Güterversorgung dürfte deshalb i.d.R. ein Zielkonflikt vorliegen. Anhand des Marktmangels 'Dependenz der Marktnachfrage' wird ein weiteres Mal die enge Wechselbeziehung zwischen ökonomischen und politischen Kategorien deutlich

¹ vgl. H.Berg, a.a.O., S.18

und mithin die Notwendigkeit einer Marktkritik, die beide Elemente integriert behandelt.

Die politischen und ökonomischen Konsequenzen, die aus der einseitigen Abhängigkeit eines einzelnen Wirtschaftssektors resultieren können, sind zuletzt für viele Volkswirtschaften auf den nationalen Rohölmärkten recht plastisch zutage getreten. Die überwiegende Deckung des inländischen Energiebedarfs durch Erdöl, das in den meisten betroffenen Ländern nicht produziert werden kann, führt bei gleichzeitig kurzfristig sehr unelastischer Nachfrage zu einer beträchtlichen Störanfälligkeit seitens der importabhängigen Volkswirtschaften; dies gilt umso mehr, als Versorgungslücken im Energiesektor Störungen in den meisten anderen Wirtschaftssektoren bedingen. Dieses Beispiel verdeutlicht auch recht klar das Gewicht der politischen Faktoren bei Vorliegen ökonomischer Abhängigkeit, denn sowohl die Gründe für die Androhung des Embargos von Seiten der Erdölproduzenten als auch die Reaktionen der Betroffenen waren ebensosehr politischer wie ökonomischer Natur¹.

6.2.2 Das Diagnoseproblem

Trotz der Plausibilität und Aktualität des eben genannten Beispiels wirft die exakte Diagnose sektoraler Abhängigkeit jedoch erhebliche Probleme auf. Zwar ist es in einigen Wirtschaftssektoren möglich und auch üblich, Versorgungsstandards zu definieren - so etwa auf dem EG-Agrarmarkt² oder im Energiesektor³; aber grundsätzliche theoretische Aussagen über die Schwelle zu machen, ab der Dependenz auftritt, somit die Nachteile des Außenhandels dessen Vorteile überwiegen und sektoralpolitische Interventionen erforderlich machen, ist innerhalb einer ökonomischen

¹ vgl. dazu H.D.Dammann, Energiekrise, in: W.Woyke (Hg.) Handwörterbuch Internationale Politik, Opladen 1977, S.75 ff. sowie die dort angegebene weiterführende Literatur.

² allerdings ist darauf hinzuweisen, daß der Umfang und die Methoden der Agrarpolitik der EG allein mit dem Versorgungsargument nicht begründet werden können; vgl. D.Gros-ser, Internationale Handelspolitik, in: W.Woyke (Hg.), Handbuch Internationale Politik, a.a.O., S.145 ff.

³ vgl. z.B. die Energieprogramme der Bundesregierung

Theorie kaum möglich.

Die Ursache hierfür liegt - wie schon angedeutet - darin, daß die Zielsetzung der Unabhängigkeit bei der Güterversorgung, hinsichtlich derer der Marktangel Dependenz zu diagnostizieren ist, nicht a priori und losgelöst vom jeweils herrschenden politischen Kontext bestimmt werden kann, ebensowenig wie das Gewicht, das dieser Zielsetzung relativ zu den anderen wirtschaftspolitischen Zielgrößen zukommt. So ist es durchaus denkbar, daß eine relativ weitgehende ökonomische Abhängigkeit in einem ausgeglichenen politischen Kräfteverhältnis zwischen zwei Handelspartnern unproblematisch ist, während bereits ein geringer Abhängigkeitsgrad in einem Wirtschaftssektor beim Auftreten wie auch immer bedingter politischer Spannungen handelspolitische Interventionen erforderlich erscheinen lassen kann.

Das Vorliegen der oben erörterten ökonomischen Bedingungen für Auslandsabhängigkeit ist demnach zwar notwendig, aber nicht hinreichend für einen Verstoß gegen das Ziel nationaler Autonomie bei der Güterversorgung. Die hinreichenden, nämlich politischen Bedingungen, die sektorale Dependenz zum wirtschaftspolitischen Problem werden lassen, sind wohl einerseits charakteristisch für diesen politökonomischen Marktangel, sie lassen sich jedoch im Unterschied zu den ökonomischen Bedingungen nicht a priori bestimmen, sondern hängen in ihrer Bedeutung vom jeweiligen politischen Umfeld ab. Die Diagnose der Abhängigkeit bestimmter wirtschaftlicher Teilbereiche eröffnet insofern im Einzelfall einen Spielraum für Argumente, die über den von der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik zu vertretenden Rahmen hinausreichen. Ellsworth bemerkt in diesem Zusammenhang: "It is a striking fact that the arguments for protection that carry the greatest political weight contain the least economic sense"¹.

¹P.T.Ellsworth, a.a.O., S.264

Besonders deutlich wird dies auch innerhalb der Geschichte der sektoralen Wirtschaftspolitik, wenn man untersucht, in welchem Zusammenhang eine solche, auf nationale Versorgungssicherheit gerichtete Autarkiepolitik betrieben wurde. Es waren nämlich vielfach militärische und machtpolitische Ziele, denen die versorgungspolitisch motivierten Interventionen dienten, Ziele also, die über die Sicherung der Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse weit hinausreichen¹. Ein plastisches Beispiel für die Verquickung des Versorgungsziels mit der Ideologie des Faschismus und seine Unterordnung unter die Zwecke einer aggressiven Kriegspolitik bieten z.B. die Ausführungen von Th.Pütz von 1944², ebenso wie die Tatsache bezeichnend ist, daß gerade aus den 40er Jahren eine recht umfangreiche deutschsprachige Literatur zum Thema 'Autarkie' vorliegt³.

Die Schwierigkeit, allgemeine Aussagen über die politischen Randbedingungen zu machen, welche Abhängigkeitssituationen verursachen, beruht nicht zuletzt auch auf der mangelnden Quantifizierbarkeit der Wirkungen internationaler Arbeitsteilung. Da weder die 'rein' ökonomischen noch die politischen Vor- und Nachteile des internationalen Austauschs auf einem Gütermarkt der statistischen Analyse zugänglich sind⁴, ist auch die Möglichkeit, von dieser Seite aus eine Operationalisierung von Interventionsstandards vorzunehmen, weitgehend ausgeschlossen. Maximale sektorale Importquoten oder minimale Selbstversorgungsanteile können zwar definiert werden, aber die Frage, ob ein Über- oder Unterschreiten dieser Normen tatsächlich ein Überwiegen der Vor- bzw. Nachteile der Außenhandelswirkungen bedeutet, bleibt ungeklärt, solange diese nicht exakt faßbar sind.

¹ so bemerkte bereits A.Smith: "Defense is of much more importance than opulence". Zitiert nach Ch.P.Kindleberger, a.a.O., S.116; in diesem Sinne auch P.T.Ellsworth, a.a.O., S.262

² vgl. Th.Pütz, Grundlagen der Außenwirtschaftstheorie, Jena 1944

³ vgl. dazu die Literaturliste in Th.Pütz, Artikel 'Autarkie', in: HdSW Bd.1, Göttingen 1956, S.523 f.

⁴ vgl. A.Predöhl, a.a.O., S.161; Th.Pütz, Autarkie, a.a.O., S.522 f.

Obwohl also der politökonomische Charakter sektoraler Abhängigkeit Diagnoseprobleme aufwirft und somit die Gefahr partikularistischer Interventionen gegeben ist, erscheint es unangemessen, diesen Marktmangel pauschal in den 'außerökonomischen' Bereich zu verweisen, wie dies in der ökonomischen Literatur vielfach geschieht¹. Eine Möglichkeit, aus der Perspektive der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik Aussagen über den Geltungsbereich des Interventionskriteriums 'sektorale Dependenz' zu machen, liegt u.E. darin, allgemeine Hypothesen über die Wahrscheinlichkeit des Auftretens der mehr ökonomischen Bedingungen für sektorale Dependenz zu formulieren. Von hierher lassen sich Anhaltspunkte zur Eingrenzung des Bereichs gewinnen, innerhalb dessen dieses Argument unter ökonomischen Gesichtspunkten überhaupt vertretbar ist. Die Diagnoseprobleme als solche werden dadurch zwar nicht gelöst, wohl aber sind Rückschlüsse auf die ökonomische Relevanz sektoraler Abhängigkeit für Interventionen auf internationalen Gütermärkten daraus ableitbar.

Beim derzeitigen Stand der internationalen Arbeitsteilung erscheinen uns folgende Hypothesen hinsichtlich des Geltungsmodus der ökonomischen Bedingungen für sektorale Dependenz angebracht:

- In den Industrieländern wird das Auftreten der entsprechenden angebots- und nachfrageseitigen Marktkonstellationen immer unwahrscheinlicher, denn zum einen ist der Kreis der Güter, nach denen die Nachfrage weitgehend starr ist, recht eingeschränkt², zum anderen ermöglicht es der hier vorhandene hohe Stand des technischen Wissens, auch für diese Güter Substitutionsprodukte herzustellen, so daß eine echte Abhängigkeit mittelfristig nicht zu erwarten ist.

In dieselbe Richtung wirkt auch die zunehmende Tendenz zur Regionalisierung³, also zur Schaffung übernationaler Wirt-

¹ vgl. z.B. Ch.Kindleberger, a.a.O., S.116; P.T.Ellsworth, a.a.O., S.263 f.

² vgl. oben: Kapitel 3

³ vgl. H.Adebahr, Zunehmende Regionalisierung des Welthandels? in: Wirtschaftsdienst, 52.Jg. (1972), S.460 ff.; H.R.Krämer, Probleme der Regionalisierung des internationalen Handels, in: H.Giersch, H.-D.Haas (Hg.), Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, a.a.O., S.555 ff.

schaftsräume. Solche Zusammenschlüsse bedeuten für die beteiligten Länder eine politische Garantie der Liberalisierung des Handels, womit nationalstaatliche Selbstversorgungsbestrebungen der oben beschriebenen Art per se weitgehend überflüssig werden.

Bereits aus diesen wenigen Überlegungen wird deutlich, daß aus ökonomischer Sicht sektorale Abhängigkeit als Interventionsargument für die Industrieländer heute von geringer Relevanz sein dürfte¹.

Anders ist das Risiko sektoraler Dependenz für die Entwicklungsländer einzuschätzen. Hier tritt in vielen Fällen neben eine einseitige Ausstattung mit natürlichen Ressourcen charakteristischerweise auch noch die Abhängigkeit von ausländischer Technologie, so daß wesentliche Determinanten des Güterangebots in vielen Wirtschaftssektoren außerhalb ihrer Einflußsphäre liegen und gleichzeitig die Substitutionsmöglichkeiten erheblich eingeschränkt sind.

Allerdings muß berücksichtigt werden, daß die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den Industrieländern in der Regel weniger sektoraler, sondern struktureller Art in dem Sinne ist, daß die Volkswirtschaften der ersteren insgesamt durch die jahrhundertelange und gleiche weltwirtschaftliche Arbeitsteilung benachteiligt sind. In der Auslandsabhängigkeit einzelner Wirtschaftssektoren drückt sich insofern nicht lediglich das mangelhafte Funktionieren einzelner Gütermärkte aus, sondern die durch den Imperialismus bedingte Fehlentwicklung der gesamten unterentwickelten Volkswirtschaft.

Diese Art der Fehlentwicklung verweist bereits auf den zweiten hier zu untersuchenden Fall, in dem internationaler Handel zu Nachteilen für einzelne Volkswirtschaften führt.

¹ Nur am Rande sei hier auf die negativen Allokations- und Distributionswirkungen versorgungspolitisch motivierter Interventionen auf den jeweiligen Inlandsmarkt verwiesen. Vgl. dazu die umfangreiche Literatur zur Theorie der effektiven Protektion, hierfür exemplarisch J.B.Donges, Zur Theorie der effektiven Protektion, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd.131 (1975), S.231 ff.

6.3 Die Behinderung der sektoralen Entwicklung durch Freihandel

6.3.1 Das Infant Industry Argument

Das oben dargestellte Theorem von der wohlfahrtsmaximierenden Wirkung des Freihandels beruht auf der Annahme einer gegebenen Ausstattung der Volkswirtschaften mit produktiven Ressourcen; es wird eine konstante Produktions- und Kostenfunktion in den einzelnen Produktionseinheiten bzw. Wirtschaftssektoren unterstellt.

Bei einer solchen statisch-kurzfristigen Betrachtungsweise können Probleme nicht erfaßt werden, die bei der Entstehung neuer Wirtschaftssektoren im Zeitablauf auftreten. Gerade hier setzt ein vielfach vorgebrachter Einwand gegen die Vorteilhaftigkeit des Freihandels an, denn - so wird argumentiert - komparative Vorteile bei der Produktion eines bestimmten Gutes können allein zeitlichen Ursprungs sein, wenn die Produktion in diesem Land, aus welchen Gründen auch immer, früher begonnen wurde als in anderen Volkswirtschaften¹. Umgekehrt können auch die komparativen Nachteile einer Volkswirtschaft aus zeitlichen Ursachen resultieren, wenn dort aufgrund spezifischer Anfangsschwierigkeiten noch nicht mit der Produktion eines Gutes begonnen wurde, obwohl die Faktorausstattung der Volkswirtschaft eine im internationalen Vergleich kostengünstige Produktion dieses Gutes erlaubt. In diesem Zusammenhang ist häufig von 'latenten' komparativen Kostenvorteilen die Rede².

Die Umwandlung dieser latenten in aktuelle komparative Kostenvorteile kann durch den zeitlich bedingten Erfahrungsvorsprung des Auslandes verhindert werden, so daß freier internationaler Handel den betreffenden Inlandssektor in seiner Entwicklung hemmt. Vom Standpunkt der betroffenen Volkswirtschaft aus bedeutet dies letztlich, daß der internationale Austausch einer vollen Entfaltung aller im Inland

¹ vgl. W.M.Corden, a.a.O., S.248 ff.; H.G.Johnson, A new view of the infant industry argument, in: I.A.McDougall, R.H. Snape (Hg.), a.a.O., S.59 ff.

² vgl. z.B. P.T.Ellsworth, a.a.O., S.257

vorhandenen produktiven Ressourcen im Wege steht; vom 'kosmopolitischen' Standpunkt aus betrachtet kommt dieser Fall einer Diskriminierung bestimmter Teile des potentiellen Weltmarktangebotes gleich. Im Unterschied zu den früher behandelten statischen Störungen in der Ressourcenallokation¹ handelt es sich hier um einen dynamischen Marktmangel, also einen solchen, der erst bei expliziter Berücksichtigung des Faktors Zeit diagnostizierbar wird². Mit einer rein statischen Analyse kann dieses Problem nicht erfaßt werden.

Die Argumente, die auf diesen Marktmangel abstellen und Interventionen zum Schutz noch nicht entwickelter, aber entwicklungsfähiger Wirtschaftssektoren fordern, haben in der ökonomischen Theorie eine lange Tradition. Sie sind in der englischsprachigen Literatur als Infant Industry Argumente bekannt und in der deutschsprachigen als Erziehungszollargumente³.

Das Infant Industry Argument wurde zuerst von A.Hamilton 1790 in seinem Report on Manufactures entwickelt und um die Mitte des 19.Jahrhunderts von Friedrich List in Deutschland popularisiert⁴. Dieser setzte sich bekanntlich für den Schutz der noch nicht entwickelten industriellen Sektoren in Deutschland und gegen eine Überschwemmung der Inlandsmärkte mit billigen Manufakturwaren der zu diesem Zeitpunkt bereits weit entwickelten englischen Industrie ein. Sein Argument für zeitlich befristete Interventionen zum Schutz der Industrien im Entwicklungsstadium basiert auf der von ihm entwickelten Theorie der produkti-

¹ vgl. Kapitel 4

² vgl. H.G.Johnson, a.a.O., S.59

³ Wir verwenden im folgenden den Begriff 'Infant Industry Argument', da der Terminus Erziehungszoll etwas vor-schnell suggeriert, daß bei Vorliegen des zur Diskussion stehenden Marktmangels ein Zoll die adäquate wirtschafts-politische Maßnahme darstellt; vgl. auch S.188

⁴ vgl. G.Haberler, a.a.O., S.205 ff.; H.Berg, a.a.O., S.23 f.

ven Kräfte, die er der klassischen Theorie der komparativen Kosten gegenüberstellt¹. List räumt ein, daß die letztere zwar kurzfristig korrekt sei, daß aber langfristig eine entsprechende Spezialisierung bei ungleichem Entwicklungsstand der beteiligten Handelspartner für die anfänglich benachteiligte Volkswirtschaft zu einer Unterentwicklung ihrer Produktivkräfte führen könne und daß sie somit durch den internationalen Handel der Gefahr eines sozioökonomischen Rückschritts ausgesetzt sei. Um dies zu vermeiden und eine langfristig optimale internationale Ressourcenallokation zu erzielen, seien zeitweilige Handelsbeschränkungen vonnöten, selbst wenn diese **k u r z f r i s t i g** gesehen zu ökonomischen **V o r t e i l s v e r l u s t e n** führten².

Das List'sche Erziehungszollargument beruht also auf einer **l a n g f r i s t i g e n** Betrachtungsweise. Es steht insofern nicht im Gegensatz zum Freihandelsansatz³, sondern **e r g ä n z t** diesen um langfristige, wachstumstheoretische Aspekte. Hieran wird-ebenso wie an der Tatsache, daß Fr.List sich selbst zu den Freihändlern rechnete- recht deutlich, daß die Infant Industry Argumente letztlich keinen grundsätzlichen Einwand gegen das Freihandelspostulat darstellen, sondern eine Modifikation. Der Zeitraum, innerhalb dessen freier Austausch auf internationalen Gütermärkten zu ökonomischen Nachteilen führt, wird als begrenzt verstanden, der Marktmangel "Behinderung der sektoralen Entwicklung im Inland" mithin als vorübergehender Natur. Entsprechend sind Eingriffe in das freie Spiel der Marktkräfte nur so lange ökonomisch zu rechtfertigen, bis das Defizit im Entwicklungsniveau der Produktivkräfte seitens der anfangs benachteiligten Volkswirtschaft aufgeholt ist. Es geht hier also im Kern darum, die **V o r a u s s e t z u n g e n** für eine pareto-optimale internationale

¹ vgl. F.List, Das nationale System der politischen Ökonomie, herausgegeben und eingeleitet von A.Sommer, Tübingen 1959, S.143 ff.

² vgl. ebenda S.152

³ vgl. A.Predöhl, a.a.O., S.187; K.Rose, Theorie der Außenwirtschaft, a.a.O., S.401

Ressourcenallokation herzustellen. Insofern ist es richtig, wenn das Infant Industry Argument als das einzige, aus rein allokationstheoretischer Sicht stichhaltige Argument für Interventionen auf internationalen Gütermärkten bezeichnet wird¹.

Noch präziser und auf die mesoökonomische Analyse zutreffender als von F.List wurde das Infant Industry Argument wenig später von J.St.Mill formuliert²:

"The only case in which, on mere principles of political economy, protecting duties can be defensible, is when they are imposed temporarily (especially in a young and rising nation) in hopes of naturalising a foreign industry, in itself perfectly suitable to the circumstances of the country. The superiority of one country over another in a branch of production often arises only from having begun it sooner. There may be no inherent advantage on one part, or disadvantage on the other, but only a present superiority of acquired skill and experience. A country which has this skill an experience yet to acquire, may in other respects be better adapted to the production than those which were earlier in the field: an besides, it is a just remark of Mr.Rae, that nothing has a greater tendency to promote improvements in any branch of production than its trial under a new set of conditions. But it cannot be expected that individuals should, at their own risk, or rather to their certain loss, introduce a new manufacture, and bear the burden of carrying it on until the producers have been educated up to the level of those with whom the processes are traditional. A protecting duty, continued for a reasonable time, might sometimes be the least inconvenient mode in which the nation can tax itself for the support of such an experiment".

Das Infant Industry Argument spielt nicht nur bis heute in der Praxis der sektoralen Wirtschaftspolitik eine Rolle, es ist auch in der theoretischen Diskussion weiterentwickelt und spezifiziert worden. Insbesondere seine Formulierung in der Terminologie der modernen ökonomischen Theorie, der wir

¹ vgl. Ch.P.Kindleberger, a.a.O., S.109; H.G.Grubel, The anatomy of classical and modern infant industry arguments, in: Weltwirtschaftliches Archiv Bd.97 (1966 II), S.325 f.; als zweites rein ökonomisches Argument für eine Beschränkung des Freihandels wird häufig das Optimalzollargument genannt, vgl. H.G.Johnson, a.a.O., S.59 und K.Rose, Theorie der Außenwirtschaft, a.a.O., S.378 ff.

² J.St.Mill, Principles of political economy, zitiert nach W.M.Corden, a.a.O., S.248

uns nun zuwenden wollen, läßt die Zusammenhänge mit den statischen allokativen Marktmängeln, so wie sie oben diskutiert wurden, deutlich werden und ermöglicht die Konkretisierung der Bedingungen, unter denen dieser Marktmangel auftreten und als Interventionsargument herangezogen werden kann.

Wie aus dem Rekurs auf List und Mill bereits hervorgeht, sind zwei Elemente für das Infant Industry Argument konstitutiv¹: erstens ist es ein langfristig-dynamisches Argument, der Faktor Zeit muß also bei der Analyse des Marktmangels eine zentrale Rolle spielen; zweitens geht es um die Beseitigung von Störungen oder Unvollkommenheiten in der Produktionsstruktur, es handelt sich also um einen Marktmangel, der charakteristischerweise auf der Marktangebotsseite auftritt.

Auf dieser Basis werden zwei Argumente für den Schutz noch nicht entwickelter Produktionsbranchen vorgebracht:

- a) das Auftreten dynamischer interner Ersparnisse
- b) das Auftreten dynamischer externer Ersparnisse.

zu a) Das erste Argument bezieht sich darauf, daß in neu entstehenden Sektoren die Produktionskosten mit zunehmender Produktionsdauer sinken, da gerade in der Anfangsphase Erfahrungen und Wissen gesammelt werden müssen, deren Einsatz sich erst in späteren Perioden produktivitätssteigernd auswirkt².

Dynamische interne Ersparnisse unterscheiden sich damit grundlegend von steigenden Skalenerträgen, wie sie im Zusammenhang mit der Wettbewerbsproblematik erörtert wurden, denn während steigende Skalenerträge allein eine Funktion des Ausbringungsniveaus darstellen, können dynamische interne Ersparnisse zwar auch im Zuge einer steigenden Ausbringungsmenge auftreten, entscheidend ist jedoch der Faktor Zeit, da die kostensenkenden Lernprozesse allein eine Funktion der Produktionsdauer, nicht aber des Produktionsniveaus sind.

¹ vgl. W.M.Corden, a.a.O., S.249

² vgl. P.T.Ellsworth, a.a.O., S.258; K.Rose, Theorie der Außenwirtschaft, a.a.O., S.404

Nicht zuletzt aus dem zeitlichen Vorsprung resultieren ja auch die Kostenvorteile der bereits früher am Marktprozeß beteiligten ausländischen Konkurrenten.

Die Lernprozesse, um die es hier geht, sind vielfältiger Art: es müssen neue Verfahren erprobt und entsprechend qualifizierte Arbeitskräfte ausgebildet werden, die Absatzpolitik muß entwickelt und die Unternehmensorganisation diesen Erfordernissen gemäß gestaltet werden¹.

Es ist allerdings zu bezweifeln, ob die so bedingten relativ hohen Kosten in der Anfangsphase der Produktion allein ein hinreichendes Argument für die wirtschaftspolitische Protektion dieser Branche darstellen; denn da annahmegemäß die Produktivkräfte der Volkswirtschaft eine im internationalen Vergleich kostengünstige Produktion dieses Gutes gestatten, ist zu erwarten, daß die anfänglichen Verluste durch Gewinne in späteren Perioden kompensiert werden. In diesem Fall bedeuten protektionistische Interventionen letztlich nichts anderes als öffentliche Subventionen an die Produzenten dieser Branche bzw. unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten einen Ausgleich ihrer Anfangsverluste auf Kosten der Konsumenten².

Dynamische interne Ersparnisse können jedoch insofern ein echtes wirtschaftspolitisches Problem darstellen, als die anfänglichen Lernprozesse längerfristiger Art sind und ihre Auswirkungen auf die Rentabilität nicht exakt voraus-kalkulierbar sind. Dieser durch die unvollkommene Information über die Zukunft bedingte Risikofaktor führt möglicherweise zu Finanzierungsproblemen für die betreffende Branche. "The potential infant may be unable to obtain finance to cover initial losses at a rate of interest which correctly indicates the social discount rate"³. Tritt dieser Fall ein, so werden davon zweifellos für die Branche

¹ vgl. J.Black, a.a.O., S.369; W.M.Corden, a.a.O., S.251

² vgl. J.Black, a.a.O., S.369; K.Rose, Theorie der Außenwirtschaft, a.a.O., S.403 f.

³ W.M.Corden, a.a.O., S.254

entwicklungshemmende Impulse ausgehen. Der eigentliche Marktangel liegt hier allerdings nicht im ungleichen Entwicklungsstand der Branchenproduzenten im internationalen Vergleich, sondern in der Unvollkommenheit des inländischen Kapitalmarktes. Insofern ist auch hieraus kein Argument für die Beschränkung des internationalen Handels zum Schutz der Infant Industries ableitbar, sondern allenfalls eines für die Verbesserung der Bedingungen am Kapitalmarkt¹.

Dynamische interne Ersparnisse sind demnach kein ökonomisch haltbares Argument für protektionistische Eingriffe zum Schutz der Entwicklung junger Wirtschaftszweige.

zu b) Das zweite, theoretisch interessante Infant Industry Argument, das an den Erziehungszollgedanken anknüpfend in der neueren ökonomischen Literatur diskutiert wird, stellt auf das Auftreten dynamischer *e x t e r n e r* Ersparnisse ab². Der Zusammenhang mit dem oben erörterten Konzept der externen Effekte liegt darin, daß von der beginnenden Produktion eines Gutes externe Ersparnisse ausgehen können, welche anderen Produzenten dieser Branche³ unentgeltlich zugute kommen und sich dort kostensenkend auf die Produktion auswirken; die Ausbringungsmenge der die externen Nutzen produzierenden Unternehmen ist deshalb vom gesellschaftlichen Standpunkt aus zu gering.

Das für die Infant Industry Argumente charakteristische Zeitelement kommt insofern ins Spiel, als die externen Ersparnisse, um die es hier geht, in der Regel in späteren Perioden anfallen, so daß auch die damit verbundenen kostensenkenden Effekte erst mit einem gewissem time-lag auftreten. Im entsprechenden Auslandssektor, wo annahmegemäß

¹Corden modifiziert diesen Einwand allerdings für die Entwicklungsländer mit dem Hinweis darauf, daß es dort häufig einfacher und billiger ist, Zollschränken zu errichten, als effektive Kapitalmärkte zu schaffen. Vgl. W.M.Corden, a.a.O., S.255

²vgl. H.G.Grubel, The anatomy of classical and modern infant industry arguments, a.a.O., S.327 ff.

³möglich ist auch, daß externe Effekte außerhalb des betreffenden Sektors anfallen, dieser Fall bleibt im weiteren unberücksichtigt.

bereits länger produziert wird, konnten diese externen Ersparnisse schon realisiert werden, so daß der komparative Kostenvorteil der ausländischen Anbieter allein aus dem zeitlichen Vorsprung resultiert.

Das Auftreten dynamischer externer Ersparnisse ist ähnlich wie das der dynamischen internen Ersparnisse ebenfalls durch die Lernprozesse bedingt, die bei der Entstehung einer neuen Produktionsbranche ablaufen. Konkret sind diejenigen Lernprozesse gemeint, deren Nutzen sich ein Unternehmen nicht oder nicht vollständig aneignen kann und die insofern neben den beschriebenen internen Ersparnissen auch externe Ersparnisse zur Folge haben.

Verschiedene Unterfälle werden in diesem Zusammenhang unterschieden:

- Für eine Unternehmung nicht internalisierbare Nutzen können zunächst aus der Ausbildung von für die Produktion des betreffenden Gutes qualifizierten Arbeitskräften resultieren¹. Solche Lernprozesse sind aus der Sicht des Unternehmers Investitionen in human capital. Die Besonderheit solcher Investitionen liegt darin, daß unsicher ist, ob die Erträge daraus in das Unternehmen zurückfließen, da einmal ausgebildete Arbeitskräfte nicht gezwungen werden können, im Unternehmen zu bleiben. Nehmen diese ihr Recht auf freie Arbeitsplatzwahl wahr und wechseln in späteren Perioden zu anderen Unternehmen derselben Branche, so stellt ihr Wissen dort einen 'unpaid factor', einen dynamischen externen Nutzen dar.

Für die Unternehmen, die zuerst mit der Produktion eines Gutes beginnen, kann hierin ein Grund liegen, weniger als gesellschaftlich wünschenswert wäre in die Ausbildung qualifizierter Arbeitskräfte zu investieren.

Der Geltungsbereich dieses Argumentes muß allerdings eingeschränkt werden, da nicht die Gesamtheit der in einem Unternehmen produzierten Fähigkeiten und Fertigkeiten auf andere Unternehmen transferierbar ist. Aus der Bildungsökonomie stammt die in diesem Zusammenhang relevante Unterschei-

¹ zu den folgenden Überlegungen vgl. insbesondere H.G. Johnson, a.a.O., S.63 ff.

dung zwischen 'general' und 'specific training of labour': unternehmensspezifische Wissensinhalte - wie etwa das Wissen um ganz bestimmte organisatorische Zusammenhänge können in anderen Unternehmen nicht weiterverwendet werden und mithin auch nicht Ursache für externe Effekte sein. Nicht oder nicht voll internalisierbar sind nur die Nutzen aus Lerninhalten, welche in allen Unternehmen der Branche anwendbar sind.

- Externe Nutzen können daneben auch von dem im Lernprozeß akkumulierten Wissen als solchem ausgehen, wenn dieses Wissen den Charakter eines öffentlichen Gutes hat¹. Das Gewicht wird hier also auf die Eigenschaften gelegt, die dem neuzuerwerbenden Wissen inhärent sind. Zu denken ist etwa an die Tatsache, daß sich technische und organisatorische Neuerungen schnell allgemein verbreiten, wenn ein bestimmtes Produkt erst einmal auf dem Markt ist. Corden bezeichnet diesen Effekt als "knowledge diffusion"².

Auch hier muß jedoch einschränkend berücksichtigt werden, daß den erstproduzierenden Unternehmen in gewissem Umfang die Möglichkeit gegeben ist, dieses Wissen zu internalisieren, indem sie es nämlich patentrechtlich schützen und dann ggf. weiter vermarkten. An diesem Punkt wird der Bezug zur Theorie der Eigentumsrechte sehr deutlich³, denn im Gegensatz zu dem in den Arbeitskräften inkorporierten Wissen, an dem ein Eigentumsrecht seitens des Unternehmens grundsätzlich nicht geltend gemacht werden darf, ist ein solches für verfahrensbezogenes Wissen explizit definiert und damit die Möglichkeit des Internalisierens externer Wirkungen gesetzlich garantiert.

Allerdings werden sich i.d.R. nicht alle anfänglich wirksamen dynamischen externen Erträge internalisieren lassen. So wird allein die Information, daß ein Gut durch den Ein-

¹ vgl. H.G.Johnson, a.a.O., S.67 ff.

² W.M.Corden, a.a.O., S.262 ff.

³ vgl. Abschnitt 4.3.3

satz von im Inland verfügbaren Ressourcen produziert werden kann, einen stimulierenden Effekt auf potentielle Wettbewerber ausüben. Die wesentlichsten externen Wirkungen werden demnach im Erzeugen einer günstigen Atmosphäre sowohl für die Entwicklung neuen Wissens als auch für den Marktzutritt neuer Unternehmen in späteren Perioden liegen.

"This atmosphere-creating effect may well provide a strong basis - possibly the strongest of all - for an 'infant economy' argument for generalized protection"¹.

Dynamische externe Ersparnisse bedingen in doppelter Hinsicht eine suboptimale Ressourcenallokation innerhalb des im Entwicklungsstadium befindlichen Sektors: einmal stellen sie für den einzelnen Unternehmer einen negativen Investitionsanreiz dar, da ein Teil der Investitionserträge nicht ihm selbst, sondern anderen Unternehmen in späteren Perioden zufließt. Hinzu kommen die komparativen Kostenvorteile der ausländischen Produzenten, bedingt durch die kostensenkende Realisierung dynamischer externer Ersparnisse, welche bei freiem internationalem Austausch die Entwicklung des Inlandssektors und damit gleichzeitig die Entfaltung der produktiven Ressourcen behindern.

Wirtschaftspolitische Interventionen zum Schutz der Anbieter in noch unentwickelten Wirtschaftssektoren lassen sich mit Hilfe des so verstandenen Infant Industry Argumentes zwar ökonomisch rechtfertigen²; allerdings werfen die vorangehenden Überlegungen die Frage auf, ob nicht der Anwendungsbereich dieses Interventionsargumentes faktisch sehr restringiert ist. Dieser Frage soll in den beiden folgenden Abschnitten nachgegangen werden.

¹W.M.Corden, a.a.O., S.264

²Bezüglich der Maßnahmen, die zum Schutz der Entwicklung sich entwickelnder Industrien zu ergreifen sind, besteht allgemein Konsens darüber, daß Zölle nur eine zweitbeste Lösung darstellen. Effizienter - wenn auch politisch nicht unbedingt leichter durchsetzbar - ist die Subventionierung der Infant Industries mit öffentlichen Mitteln. Vgl. z.B. H.G.Grubel, The anatomy of classical and modern infant industry arguments, a.a.O., S.339 f.

6.3.2 Zur Geltung des Infant Industry Argumentes in den Wirtschaftssektoren der Industrieländer

Vor dem Hintergrund der theoretischen Einschätzung des Markt Mangels 'Behinderung der sektoralen Entwicklung durch Freihandel' müssen nun einige Überlegungen zur politisch-praktischen Anwendung dieses Interventionsargumentes angestellt werden, wobei wegen der unterschiedlichen Ausgangspositionen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern unterschieden werden soll.

Für die Industrieländer läßt sich empirisch nachweisen, daß das Infant Industry Argument in jüngster Zeit vorwiegend zur Rechtfertigung der Protektion hochtechnisierter Industriezweige herangezogen wird¹. Hierzu zählen in der BRD speziell die Luft- und Raumfahrtindustrie, die EDV-Branche sowie die Kernenergieindustrie². Kennzeichnend für diese Produktionsbranchen ist die zentrale Bedeutung der Investitionen in Forschung und Entwicklung, Investitionen also mit einer langen Ausreifungs- und Realisierungsphase und einem hohen Risikofaktor.

Grundlage für die Anwendung des Infant Industry Argumentes zum Schutz dieser Branchen ist die 'technologische Lücke' zwischen dem Stand des technischen Wissens in den USA und dem der Produzenten in der BRD bzw. in Europa. Forschung und Produktion wurden in den USA in den zur Diskussion stehenden Sektoren früher begonnen, der daraus resultierende, zeitlich bedingte Erfahrungsvorsprung wirkt sich bei freiem internationalem Wettbewerb zu Lasten der hiesigen Anbieter aus und verhindert eine Angleichung der Wettbewerbspositionen am internationalen Markt.

Eine genaue Analyse der Produktionsbedingungen sowie der Situation auf diesen Gütermärkten läßt die zunächst nahe-
liegend erscheinende Anwendbarkeit des Infant Industry Ar-

¹ vgl. W.M.Corden, a.a.O., S.275

² vgl. HrR.Peters, Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.69 f.; ders. Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik, a.a.O., S.136; G.Voss, a.a.O., S.39 ff.; J.Donges, G.Fels, A.Neu u.a., Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft, Tübingen 1973, S.4

gumentes hier jedoch fragwürdig werden.

Daß die H ö h e der Investitionen, ihre Langfristigkeit und das damit verbundene Investitionsrisiko keine haltbare Grundlage für das Infant Industry Argument sind, wurde bereits aus unseren theoretischen Ausführungen deutlich¹. Ausschlaggebend könnten allenfalls die mit Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen verbundenen Lernprozesse sein, sofern von diesen dynamische externe Effekte verursacht werden.

Zu konstatieren ist zunächst, daß die forschungs- und entwicklungsbedingten Lernprozesse in den high-technology-Branchen anderer Art sind, als das Learning-by-doing während der Einführung von Gütern mit einer mehr oder weniger ausgereiften Technologie. Die Produktion neuen Wissens und neuer Fähigkeiten ist in den erstgenannten Sektoren nämlich Selbstzweck und fällt nicht quasi als Kuppelprodukt der Güterproduktion ab. Von Sektoren im Entwicklungsprozeß kann dort zwar insofern gesprochen werden, als ein endgültiger Stand technologischen Wissens noch nicht erreicht ist, dies gilt jedoch nicht allein für die inländische Güterproduktion, sondern für das Weltmarktangebot insgesamt. Forschung und Entwicklung können gerade in diesen Sektoren grundsätzlich nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Aus diesem Grunde wird auch nicht ein zeitlich befristeter, sondern ein genereller Schutz dieser Branchen gefordert². Hierin liegt aber bereits eine wesentliche Abweichung von der Infant Industry Argumentation, da ihr Kern ja gerade in der zeitlichen Limitierung der Interventionen am internationalen Gütermarkt besteht.

Auch die externen Nutzen, die von den high-technology-Branchen ausgehen können, erweisen sich als eine äußerst schwache Basis für ein Infant Industry Argument. Was die Arbeitskräfte betrifft, so geht es dort weniger darum, die-

¹ vgl. dazu speziell für die high-technology-Branchen W.M. Corden, a.a.O., S.277

² empirisch zeigen dies U.Hiemenz, K.v.Rabenau, Effective protection of German industry, in: W.M.Corden, G.Fels (Hg.) Public assistance to industry, a.a.O., S.42 ff.

sen spezielle Fähigkeiten und Fertigkeiten zu vermitteln; vielmehr werden i.d.R. bereits hochqualifizierte Arbeitskräfte eingestellt, deren Aufgabe es ist, neues Wissen zu produzieren. Dieses Wissen ist - sofern es überhaupt Bestandteil ihrer Qualifikation wird - gerade bei fortgeschrittenen Technologien meist sehr speziell, und somit ist seine Transferierbarkeit auf andere Unternehmen oder Wirtschaftssektoren recht begrenzt. Vom Faktor human capital werden deshalb kaum so bedeutende externe Effekte ausgehen, daß daraus ein Infant Industry Argument ableitbar wäre.

Quantitativ bedeutendere externe Nutzen dürften dagegen von dem anfallenden technologischen Wissen als solchem ausgehen. "The externalities may take the form of new ideas or innovations seeping out of the firms engaged in research and benefiting other firms. This is the 'knowledge externality' discussed earlier. Such externalities undoubtedly do exist, although they do not appear to be exceptionally important in computers or aircraft and there seem to be difficulties about predicting them"¹. Ob also diese externen Nutzen so wesentlich sind, daß Forschung und Entwicklung in diesen Sektoren eine Art Öffentlichen-Guts-Charakter bekommen, mag dahingestellt bleiben. Ausschlaggebend ist, daß diese Externalitäten keine dynamischen im oben beschriebenen Sinne sind und mithin auch nicht einen komparativen Kostenvorteil des Auslands bedingen können.

Der entscheidende Einwand gegen die Geltendmachung des Infant Industry Argumentes in den high-technology-Branchen der Industrieländer liegt u.E. darin, daß die Voraussetzung für seine Anwendbarkeit, nämlich ein ungleicher Stand im Entwicklungsniveau der Produktivkräfte, hier wohl kaum diagnostiziert werden kann. Selbst wenn die USA in diesen Branchen einen Forschungsvorsprung haben - was hier nicht überprüft werden kann - so sind doch die entsprechenden europäischen Produktionsbranchen weder 'Infants' im Sinne von neu an den Markt tretenden Unternehmen noch dürfte der

¹W.M.Corden, a.a.O., S.278

Produktionsfaktor 'human capital' hier als un- oder unterentwickelt zu charakterisieren sein. Demnach würde sich auch die These vom Vorhandensein latenter komparativer Kostenvorteile auf Seiten der deutschen bzw. europäischen Produzenten von high-technology-Gütern nur schwer aufrecht erhalten lassen.

Theoretisch ist die Anwendung des Infant Industry Argumentes auf diese Sektoren also kaum vertretbar, denn freier internationaler Austausch behindert nicht per se die Entwicklung des inländischen Güterangebotes.

Marktmängel dürften auf den genannten Gütermärkten jedoch insofern zu diagnostizieren sein, als gerade auf amerikanischer Seite ein beträchtlicher Konzentrationsgrad nachweisbar ist. Erinnerung sei z.B. an die marktbeherrschende Position der IBM in der Computerbranche¹. Es wäre zu untersuchen, ob daraus die Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Interventionen erwächst; aus theoretischer Sicht sind dies jedoch wettbewerbstheoretische und -politische Probleme, die mit dem Infant Industry Argument in keinem Zusammenhang stehen.

Zu überprüfen bleibt, inwieweit eine Behinderung der Entwicklung der inländischen Güterproduktion auf anderen, nicht hochtechnisierten und nationale Grenzen übergreifenden Gütermärkten zu erwarten ist. Haberler hat sich dazu bereits sehr früh pessimistisch geäußert: "So viel steht ebenfalls fest, daß in einem modernen Industrieland, das über eine gelernte Arbeiterbevölkerung, geschulte Techniker und ein wagemutiges Unternehmertum verfügt, von einer eigentlichen Erziehungsfunktion der Zölle nur noch in Ausnahmefällen die Rede sein kann"². Er rekuriert damit auf dasselbe Argument, das wir bereits im Zusammenhang mit den high-technology-Branchen vorgebracht haben, nämlich auf die Tatsache, daß zwischen den Industrieländern kaum ein ungleicher Entwicklungsstand der Produktivkräfte nachweisbar ist, und daß somit zumindest in dieser Beziehung die Voraus-

¹ vgl. W.M.Corden, a.a.O., S. 278

² G.Haberler, a.a.O., S.209

setzungen für eine optimale internationale Arbeitsteilung erfüllt sind.

Wenn dem so ist, stellt sich die Frage, warum das Infant Industry Argument in der Diskussion um Freihandel oder Protektion auf bestimmten Gütermärkten immer noch explizit oder implizit angeführt wird.

In einigen Fällen ist dies einfach auf mangelndes Verständnis der theoretischen Zusammenhänge zurückzuführen, wenn etwa steigende Skalenerträge mit den dynamischen Bedingungen des Infant Industry Argumentes verwechselt werden¹. Teilweise muß jedoch eine bewußt mißbräuchliche Verwendung dieses theoretisch komplizierten Argumentes konstatiert werden. Black bemerkt in diesem Zusammenhang, daß wirtschaftspolitisch geltend gemachte Protektionsargumente häufig Mischungen aus Spezialfällen seien, die man zu stark vereinfachten ökonomischen Spielregeln ausbaue. "Hier zeigen sich offenkundige Mißverständnisse schwieriger Zusammenhänge und rationalisierte, handfeste Interessenpunkte"².

Nach den Überlegungen in den vorangegangenen Kapiteln dürfte es kaum noch erstaunlich sein, wenn auch hier lobbyistische Anbieterinteressen als Hintergrund für die Verwendung dieses Protektionsargumentes in der praktischen sektoralen Wirtschaftspolitik identifiziert werden³. Ziel ist bei einer solchen Anwendung des Infant Industry Arguments letztlich nicht die Beseitigung der entwicklungshemmenden Wirkungen des Außenhandels, sondern die Sicherung von Einkommenspositionen auf dem Wege der sektoralen Abschirmung von internationaler Konkurrenz.

¹In diesen Fällen wird argumentiert, der betreffende Sektor müsse so lange vor der Auslandskonkurrenz geschützt werden, bis er die Vorteile der Massenfertigung realisieren könne. Wir haben uns mit diesem statischen Argument bereits früher auseinandergesetzt; vgl. auch W.M.Corden, a.a.O., S.272 ff.; G.Haberler, a.a.O., S.209

²J.Black, a.a.O., S.372

³vgl. Ch.P.Kindleberger, a.a.O., S.109; H.-R.Peters, Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik, a.a.O., S.135; ders., Stabilisierungspolitische Gefahren protektionistischer sektoraler Strukturpolitik, in: H.K.Schneider (Hg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd.85 II), Berlin 1975, S.1341 ff.

Subsumieren lassen sich dementsprechende Forderungen unter die Kategorie 'Notwendigkeit von Strukturanpassungshilfen'. Da jedoch kein inhaltliches und quantitatives Konzept von 'Anpassung' definiert ist, lassen sich als vorübergehend konzipierte sektorale Sonderordnungen zum Schutz neuentstehender Branchen leicht zu außenhandelsprotektionistischen Dauerregelungen pervertieren¹.

Zieht man also das Infant Industry Argument zur Begründung sektoraler Interventionen heran, ohne daß die theoretischen Voraussetzungen für seine Anwendbarkeit erfüllt sind - was in den Industrieländern die Regel sein dürfte - so wird es sich i.a. um eine weitere Version allokatationstheoretischer Verbrämung gruppenegoistischer Einkommensinteressen handeln - hier 'bereichert' um die Variante nationaler Schutzinteressen. Interventionen aufgrund solcher Pseudo-Infant Industry Argumente sind Beschränkungen des internationalen Wettbewerbs; die daraus resultierenden kurz- und langfristigen ökonomischen Verluste tragen alle Wirtschaftssubjekte im Inland, insbesondere Konsumenten und Steuerzahler.

6.3.3 Internationale Gütermärkte und Entwicklungsländer

Während das freie Spiel der internationalen Marktkräfte in den Industrieländern kaum sektorale Behinderungen hervorrufen kann - die Realisierung der statischen Konkurrenzbedingungen einmal vorausgesetzt - müssen die Wirkungen des Freihandels auf die Entwicklungsländer grundsätzlich differenzierter beurteilt werden. Denn das Verhältnis zwischen den industrialisierten und den wenig oder unentwickelten Volkswirtschaften ist ja gerade dadurch gekennzeichnet, daß der Stand der Entwicklung der produktiven Kräfte äußerst ungleich ist.

¹ vgl. H.R.Peters, Stabilisierungspolitische Gefahren, a.a.O., S.1343 f.; eine sehr detaillierte Darstellung der Protektion in den einzelnen Wirtschaftszweigen der EPD und ihrer Auswirkungen findet sich bei J.Donges, G.Fels, A.Neu u.a., a.a.O.

Zwar hatte noch Friedrich List den Ländern der 'heißen Zone' aus natürlichen (insbes. klimatischen) Gründen die Rolle der landwirtschaftlichen und der Rohstoffproduktion zugedacht¹, doch inzwischen ist es trotz kontroverser entwicklungspolitischer Standpunkte ein generell akzeptiertes Faktum, daß die komparativen Vorteile der Entwicklungsländer keineswegs auf diese Sektoren beschränkt sind, daß dort vielmehr eine Reihe komparativer Kostenvorteile nachweisbar ist², deren Realisierung mit einiger Sicherheit einen entwicklungspolitischen Fortschritt bedeuten würde. Deshalb erscheint es auch durchaus angebracht, wenn der Erziehungsgedanke bzw. das Infant Industry Argument bei der Diskussion um die Optimierung des Handels zwischen Entwicklungs- und Industrieländern immer wieder auftaucht³.

Die Auseinandersetzung mit der Frage der Anwendbarkeit des Infant Industry Argumentes auf bestimmte Wirtschaftssektoren in Entwicklungsländern ist jedoch nicht nur von theoretischem Interesse, vielmehr erhält sie besondere Aktualität und wirtschaftspolitische Brisanz durch die derzeitige Diskussion um eine neue Weltwirtschaftsordnung. Denn vom ökonomischen Standpunkt aus betrachtet geht es dabei ja letztlich um die Frage, ob und inwieweit aus einer möglichst weitgehenden Realisierung der Freihandelsbedingungen für die Länder der "Dritten Welt" ökonomische Vor- oder Nachteile resultieren.

Natürlich können die damit zusammenhängenden vielschichtigen entwicklungstheoretischen und entwicklungspolitischen

¹ vgl. F.List, a.a.O., S.7

² vgl. dazu die verschiedenen Beiträge in H.Giersch, H.D. Haas (Hg.), Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, a.a.O.

³ vgl. zu den folgenden Ausführungen insbes. E.Bechler, Internationale Arbeitsteilung und Dritte Welt, Köln 1976, S.93 ff.; W.M.Corden, Protection and growth, in: L.E.Di Marco (Hg.), International economics and development, New York London, 1972, S.191 ff.; I.Little, T.Scitovsky, M.Scott, Industry and trade in some developing countries, London 1970, S.118 ff.; H.Sautter, Integration in internationale Güter- und Faktorströme - ein Instrument zur Überwindung oder Verstärkung der Unterentwicklung? Göttingen 1976, S.8 ff.; D.Senghaas, Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik, Frankfurt a.M. 1977, S.73 ff.

Probleme hier auch nicht annähernd vollständig angesprochen werden, jedoch sollten u.E. mindestens einige fragmentarische Überlegungen zu diesem Komplex in einer Theorie über die Funktionsfähigkeit internationaler Gütermärkte nicht fehlen.

Was das historische Zustandekommen der Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern betrifft, so dürfte von keiner Seite mehr ernsthaft bestritten werden, daß diese sich fast ausschließlich unter Ausrichtung auf die Bedürfnisse und Interessen der ehemaligen Kolonialmächte vollzogen hat. Die ökonomischen Möglichkeiten der Kolonien wurden wenn nicht zerstört¹, so doch mindestens systematisch blockiert. So entstanden vielfach Wirtschaftsgebilde mit ausgeprägten Monokulturen bzw. mit nur einem oder sehr wenigen voll entwickelten und international wettbewerbsfähigen Wirtschaftssektoren.

Unter der realistischen Annahme, daß in vielen Entwicklungsländern aufgrund ihrer Ressourcenausstattung auch eine im internationalen Vergleich kostengünstige Produktion anderer Güter und damit die Entwicklung neuer Wirtschaftssektoren möglich wäre, wird nun die Hypothese vertreten, daß eine solche aufgrund des temporären Entwicklungs- und Erfahrungsvorsprunges der Industrieländer durch freien Wettbewerb auf den entsprechenden internationalen Gütermärkten be- oder verhindert wird. Um festzustellen, ob die Infant Industry Argumentation hier tatsächlich haltbar ist, müssen wir prüfen, inwieweit die Entwicklung solcher Sektoren von dynamischen externen Effekten begleitet ist und inwiefern diese in den Entwicklungsländern von größerer Bedeutung sein sollen als in den Industrieländern.

Dynamische externe Nutzen werden zunächst vor allem von den Lern- bzw. Anlernprozessen in neu zu entwickelnden Sektoren ausgehen, die in Entwicklungsländern deshalb von besonderer Bedeutung sind, weil diese im Gegensatz zu den Industrie-

¹ wie etwa im Falle der indischen Textilmanufaktur

ländern nicht über ein Reservoir an qualifizierten Arbeitskräften verfügen¹. Dem niedrigen Bildungsniveau entsprechend werden die zu vermittelnden Fähigkeiten und Fertigkeiten tendenziell eher grundlegender und allgemeiner Art sein; zu denken ist dabei nicht allein an technische Grundkenntnisse, sondern nicht zuletzt auch an das Erlernen einer der modernen Produktionsweise entsprechenden Arbeits- und Leistungsmotivation.

Investitionen in solches general training von human capital sind nun aber wegen der Möglichkeit eines späteren Arbeitsplatzwechsels der ausgebildeten Arbeitskräfte für den privaten Investor ebenso risikoreich wie sie volkswirtschaftlich wünschenswert sind. Sehr deutlich wird in diesem Kontext auch die Bedeutung der Tatsache, daß die Unternehmen im hochindustrialisierten Ausland die externen Nutzen eines öffentlichen allgemeinbildenden Schulwesens permanent realisieren können und daß ihnen somit die potentiellen Konkurrenten in den Entwicklungsländern in dieser Beziehung notwendig unterlegen sind. Ohne einen wie auch immer gearteten wirtschaftspolitischen Eingriff zugunsten solcher neu zu entwickelnder Branchen in den Entwicklungsländern behindert das zu erwartende Auftreten dieser dynamischen externen Effekte die sektorale Entwicklung, was vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus einer suboptimalen Ausnutzung der vorhandenen ökonomischen Ressourcen gleichkommt.

Analoge Überlegungen gelten für die Entwicklung des technologischen und organisatorischen Wissens, das dem jeweiligen ökonomischen Entwicklungsstand angepaßt ist sowie bezüglich der 'atmosphere creating effects', die von der Entstehung neuer Produktionszweige ausgehen. Auch sie verursachen externe Nutzen, die privatwirtschaftlich nicht voll internalisierbar sind und sich in zukünftigen Perioden in der Branche bzw. in der Volkswirtschaft insgesamt kosten-

¹ vgl. E. Bechler, a.a.O., S.94 f.; I. Little, T. Scitovsky, M. Scott, a.a.O., S.119 ff.

senkend niederschlagen - ein Prozeß, der in den entsprechenden Wirtschaftssektoren der Industrieländer längst abgeschlossen ist.

Es ist wohl davon auszugehen, daß diese Faktoren nicht zu den unwesentlichsten Ursachen für den Wettbewerbsvorsprung der Industrieländer zählen, wenn auch die zuungunsten der Entwicklungsländer wirkenden Wettbewerbsbeschränkungen durch multinationale Konzerne oder die vielfältigen Zolldiskriminierungen von Seiten der Industrieländer eklatanter sind¹. Selbst wenn man die letztgenannten Handelshemmnisse außer acht lassen könnte, bliebe noch eine Reihe von internationalen Gütermärkten, auf denen eine Beschränkung des Freihandels zum Schutz der Entwicklung junger Produktionszweige in den Entwicklungsländern durchaus theoretisch begründbar wäre².

Freilich ist die ökonomische Situation der meisten Entwicklungsländer nicht allein durch die Unterentwicklung einzelner Sektoren gekennzeichnet, sondern durch die Unter- oder Fehlentwicklung einer Vielzahl von Wirtschaftssektoren bzw. durch die Disproportionierung des Verhältnisses zwischen denselben. Insofern ist für die theoretische Behandlung des hier angesprochenen Entwicklungsproblems eine umfassendere als die ausschließlich mesoökonomische Analyse erforderlich. So lassen sich z.B. die Probleme der Entwicklungsländer in doppelter Hinsicht als strukturelle begreifen: einmal insofern, als es um die Entwicklung und

¹ empirisch zur Diskriminierung der Entwicklungsländer durch die Zollpolitik der Industrieländer: U.Hiemenz, K.v. Rabenau, Effektive Protektion, Tübingen 1973, S.221 ff.; hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die speziellen Kapitalmarktprobleme der Entwicklungsländer, vgl. dazu W.M.Corden, Trade policy and economic welfare, a.a.O. S.255 und die dort angegebene Literatur sowie H.Sautter, Integration in internationale Güter- und Faktorströme, a.a.O., S.3 f.

² über die Maßnahmen, die deszwecks zu ergreifen sind, besteht freilich Uneinigkeit; die Empfehlungen reichen von der herkömmlichen Zollpolitik (vgl. z.B. E. Bechler, a.a.O., S.96 f.) bis zu Plädoyers für eine Dissoziation der Entwicklungsländer vom Weltmarkt (vgl. z.B. D.Senghaas, a.a.O., S.261 ff.)

Ausdifferenzierung des Binnenmarktes insgesamt geht, also um eine an den eignen Bedürfnissen orientierte Entwicklung der Ökonomie; zum zweiten sind es Strukturprobleme in dem Sinne, als eine fehlende Infrastruktur der Entwicklung einzelner Sektoren im Wege steht und mithin eine staatlich initiierte Verbesserung der allgemeinen Produktionsbedingungen erforderlich ist¹.

Eine solche Interpretation der ökonomischen Entwicklungsprobleme schränkt jedoch keineswegs den Geltungsmodus des Infant Industry Argumentes ein. Im Gegenteil wird der Erziehungsgedanke häufig auch bei einer solchen breiteren als sektoralen Betrachtungsweise angeführt. Grubel unterscheidet demgemäß zwischen einer engeren und einer weiteren Version des Infant Industry Argumentes, wobei sich die engere nur auf einzelne Branchen bezieht, die weitere auf die sich entwickelnden Volkswirtschaften insgesamt².

Diese Ansätze sollen hier nicht weiter verfolgt werden. Ziel unserer Überlegungen war es aufzuzeigen, daß die Behinderung der sektoralen Entwicklung durch freien Austausch auf internationalen Gütermärkten grundsätzlich als ein theoretisch stichhaltiges Argument für sektorale Protektion **a u f Z e i t** in den Entwicklungsländern in Betracht gezogen werden muß.

Abschließend sei noch auf einen besonderen Aspekt hingewiesen, nämlich auf das **s i m u l t a n e** Auftreten der beiden in diesem Kapitel diskutierten Marktmängel im Falle der Entwicklungsländer.

Abhängigkeit und Unterentwicklung - sowohl in sektoraler als auch in struktureller Hinsicht³ - stehen hier in einer engen Wechselwirkung, die sich etwas verkürzt wie folgt

¹ vgl. P.T.Ellsworth, a.a.O., S.258; E.Bechler, a.a.O., S. 84; D.Senghaas, a.a.O., S.83

² vgl. H.G.Grubel, The anatomy of classical and modern infant industry arguments, a.a.O., S.73 ff.

³ 'strukturell' hier im oben definierten Sinne

beschreiben läßt¹: durch die aus dem internationalen Handel resultierende Unterentwicklung der Produktivkräfte in den Entwicklungsländern, die zum Teil mit einer ausgeprägten Unterentwicklung noch nicht entwickelter, aber entwicklungsfähiger Wirtschaftssektoren einhergeht, entstehen die vielfältigen Abhängigkeiten² dieser Länder vom Weltmarkt bzw. von den verschiedenen internationalen Gütermärkten, und zwar sowohl die Exportabhängigkeit der monokulturellen Sektoren als auch die Importabhängigkeit in allen anderen Wirtschaftssektoren. Diese Abhängigkeiten perpetuieren ihrerseits die Unterentwicklung, indem sie für viele Länder ein -wenn auch zeitweiliges - Zurückziehen von den internationalen Gütermärkten zwecks Konzentration auf die Entwicklung der eigenen Produktivkräfte bzw. eines kohärenten Systems von Binnenmärkten unmöglich erscheinen lassen.

Diese wenigen Anmerkungen mögen als Hinweis darauf genügen, welche Konsequenzen der Handel auf internationalen Gütermärkten zeitigen kann, sofern die Voraussetzungen für seine wohlfahrtssteigernde Wirkung nicht erfüllt sind.

Unsere Ausführungen über Marktmängel auf internationalen Gütermärkten haben in der Tendenz gezeigt, daß hier differenziert werden muß zwischen entwickelten und nichtentwickelten Volkswirtschaften und daß Argumente für handelsbeschränkende Interventionen - sei es zur Sicherung der nationalen Güterversorgung, sei es zum Schutz noch nicht entwickelter Wirtschaftssektoren - aus der Sicht der Theorie der Wirtschaftspolitik in Industrieländern grundsätzlich weniger stichhaltig sind, als in Entwicklungsländern.

¹ vgl. H.Sautter, Unterentwicklung und Abhängigkeit als Ergebnisse außenwirtschaftlicher Verflechtung, in: H.J.Puhle (Hg.), Lateinamerika - Historische Realität und Dependencia-Theorien, Hamburg 1977, S.61 ff. sowie die dort zitierte umfangreiche Literatur zur Dependencia-Theorie.

² Daß die ökonomische Dimension der Abhängigkeit der Entwicklungsländer nur eine von vielen ist, sei hier als bekannt unterstellt; vgl. dazu J.Galtung, Eine strukturelle Theorie des Imperialismus, in: D.Senghaas (Hg.), Imperialismus und strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Reproduktion, Frankfurt a.M. 1972, S.55 ff.

3. Teil Das Instrumentarium einer marktorientierten sektoralen Wirtschaftspolitik

7 Sektorpolitische Instrumente und Probleme der Instrumentenwahl

7.1 Die Systematik des Instrumentariums¹

Die vorangehenden Kapitel dienten dazu, Interventionskriterien zu entwickeln und zu diskutieren, die objektivierbare Aussagen über die Notwendigkeit sektoraler Interventionen gestatten. Da wir die Theorie der Wirtschaftspolitik als eine Theorie der wirtschaftspolitischen Entscheidungsvorbereitung verstehen, muß in einem nächsten Schritt versucht werden, innerhalb des durch die Theorie des Marktversagens abgesteckten Interventionsbereichs Aussagen zu machen über die Vermeidbarkeit solcher unerwünschter Zustände bzw. über die Herstellbarkeit erwünschter Zustände in den verschiedenen Wirtschaftssektoren. In diesem Kapitel sollen deshalb Ansätze für sektorpolitische Problemlösungsstrategien und Handlungsalternativen diskutiert werden.

Ziel dieses Kapitels ist es dabei nicht, alle Instrumente, die für den Einsatz im mesoökonomischen Bereich infrage kommen bzw. die derzeit in der praktischen sektoralen Wirtschaftspolitik eingesetzt werden, im einzelnen zu diskutieren. Vielmehr soll auch hier der Versuch im Vordergrund stehen, die Maßnahmenalternativen so zu klassifizieren, daß sie im Gegensatz zu traditionell gängigen Klassifikationsmustern als Teil des gesamten wirtschaftspolitischen Maßnahmenkatalogs verstanden und eingeordnet werden können. Die verschiedenen Instrumentengruppen sollen dann in ihrem spezifischen Wirkungspotential für den Einsatz bei den verschiedenen Marktstörungen charakterisiert werden, wodurch die Diskussion der einzelnen Instrumente notwendig kursorischen und exemplarischen Charakter

¹Die Begriffe 'Instrument', 'Mittel' und 'Maßnahme' werden im folgenden synonym gebraucht.

erhält. Die Problematik der Lagediagnose und -prognose, also der empirischen Bestimmung des Interventionsauftrags aus der Differenz zwischen Soll und Ist wird dabei als gelöst vorausgesetzt¹.

Innerhalb des Gesamtsystems wirtschaftspolitischer Instrumente lassen sich diejenigen der sektoralen Wirtschaftspolitik ganz allgemein dadurch charakterisieren, daß sie in ihrem Einsatzpotential bzw. in ihrer Reichweite auf bestimmte Teilbereiche des ökonomischen Systems eingeschränkt werden können. Für eine an der Funktionsfähigkeit von Märkten ansetzende sektorale Wirtschaftspolitik ist diese Eigenschaft insofern zentral, als es darum geht, spezifische Marktängel zu beheben, ohne dadurch Störungen größeren Umfanges in diesem und/oder anderen Wirtschaftssektoren hervorzurufen. Dem Instrumentarium sektoraler Wirtschaftspolitik sind deshalb nur solche Maßnahmenalternativen zuzuordnen, die etwa im Gegensatz zu den global wirkenden Instrumenten wie Geld-, Währungs- oder Konjunkturpolitik, besonders gut dosierbar und auf die jeweiligen sektoralen Bedingungen abstellbar sind.

Diese Unterscheidung schließt natürlich nicht aus, daß von Interventionen im mesoökonomischen Bereich Rückwirkungen auf den mikro- und makroökonomischen Bereich ausgehen, ebenso wie Maßnahmen, die auf makro- oder mikroökonomische Veränderungen hinzielen, Reaktionen auf mesoökonomischer Ebene nach sich ziehen können, was u.U. wirtschaftspolitisch sogar erwünscht ist. Entscheidend für die Eingrenzung der Instrumente, die für die sektorale Wirtschaftspolitik infrage kommen ist jedoch, daß sie sich möglichst weitgehend auf die speziellen Verhältnisse in den verschiedenen mesoökonomischen Bereichen ausrichten lassen.

In den traditionellen Beiträgen zur sektoralen Wirtschaftspolitik werden die Maßnahmen häufig danach klassifiziert, ob sie der sektoralen Anpassung, Erhaltung oder

¹ Zum Problem der Lagediagnose und -prognose allgemein vgl. K.G. Zinn, a.a.O., S.183 ff.; G. Gäfgen, Theorie der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.37 ff.; J. Tinbergen, Wirtschaftspolitik, Freiburg 1968, S.49

Gestaltung dienen¹. Ebensovienig wie sich aus den Zielen Anpassung, Erhaltung und Gestaltung eine operationale Zielkonzeption entwickeln läßt, ist dieses Schema jedoch dazu geeignet, eine eindeutige und sinnvolle Zuordnung der Maßnahmen zu ermöglichen. Da wir, wie mehrfach betont, die Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik als Teil der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik verstanden wissen wollen, sollen konsequenterweise ihre Instrumente hier so systematisiert werden, daß sie als ein Teil des gesamten wirtschaftspolitischen Instrumentariums verstanden und in dieses eingeordnet werden können. Deshalb wählen wir - wie im Schema auf Seite 6 bereits angedeutet - als Systematisierungskriterium die in der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik übliche Unterscheidung zwischen ordnungs- und ablauf- bzw. prozeßpolitischen Instrumenten^{2/3}.

Nach dieser Systematik werden bekanntlich zu den ordnungspolitischen Maßnahmen solche gerechnet, die den ökonomischen Handlungsrahm en beeinflussen, während die prozeßpolitischen auf eine Veränderung des Handlungsablaufs abstellen; konkret für die sektorale Wirtschaftspolitik ist demnach zu unterscheiden zwischen den Instrumenten zur Beeinflussung des Handlungsrahmens oder -ablaufs im mesoökonomischen Bereich, wobei die Gruppe der ablaufpolitischen Maßnahmen auch diejenigen umfaßt, die aufgrund ihrer unmittelbaren Ausgaben- und Einnahm en -wirksamkeit für das öffentliche Budget gleichzeitig den finanzpolitischen Instrumenten zuzurechnen sind. Pütz weist darauf hin, daß gerade diese Maßnahmengruppe in der jüngsten Vergangenheit zunehmend an Bedeutung gewonnen hat⁴. Auch im Bereich der Instrumente ergeben sich insofern wieder Berührungspunkte und Überschneidungen zwischen Finanzpolitik und sektoraler Wirtschaftspolitik.

¹ vgl. z.B. H.R.Peters, Grundzüge , a.a.O., S.75 ff.

² Die Begriffe ablauf- und prozeßpolitisch werden synonym verwendet.

³ Diese Systematik geht zurück auf E.Tuchtfeld, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 2.Jahr (1957), S.52 ff.

⁴ vgl. Th. Pütz, Grundlagen, a.a.O., S.142

Die Charakterisierung und Abgrenzung der beiden übergeordneten Instrumentengruppen Ordnungs- und Prozeßpolitik erfolgt in der Literatur insbesondere anhand der Kriterien Quantifizierbarkeit und Fristigkeit¹: während sich prozeßpolitische Instrumente überwiegend in numerischen Größen fassen lassen, handelt es sich bei den ordnungspolitischen in der Regel um qualitative, die 'ja-oder-nein-Entscheidungen' voraussetzen². Tinbergen wählt deshalb auch die Bezeichnungen quantitative und qualitative Wirtschaftspolitik³.

Diese Eigenschaften weisen schon darauf hin, daß die diesen Gruppen zuzuordnenden Instrumente in ihrer Wirkungsweise differieren und mithin auch für den Einsatz zur Behebung der verschiedenen Marktmängel unterschiedlich geeignet sind. Dies zeigt sich auch unter dem Aspekt der Fristigkeit: prozeßpolitische Instrumente sind eher dosierbar, damit flexibler und für einen kurzfristigen und variablen Einsatz geeignet. Ordnungspolitische Interventionen zeichnen sich demgegenüber durch größere Rigidität aus und werden deshalb zweckmäßigerweise nur bei Vorliegen solcher Marktmängel eingesetzt, wo längerfristige und grundsätzliche Veränderungen notwendig sind.

Innerhalb der beiden Hauptgruppen der ordnungs- und prozeßpolitischen Instrumente sektoraler Wirtschaftspolitik sollen nach dem Kriterium der **E i n g r i f f s i n t e n s i t ä t** verschiedene Untergruppen unterschieden werden:

- bei den prozeßpolitischen werden in Anlehnung an Pütz direkt und indirekt wirkende Instrumente voneinander unterschieden⁴. Unterscheidungskriterium ist dabei, ob die

¹ vgl. Th.Pütz, Grundlagen, a.a.O., S.102 ff; E.Tuchtfeld, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.55 ff; K.G. Zinn, a.a.O., S.192; H.Körner, a.a.O., S.89 ff.

² vgl. H.Körner, a.a.O., S. 90.

³ Die von ihm vorgeschlagene Zuordnung der Instrumente zu diesen Gruppen entspricht jedoch nicht ganz der hier vorgenommenen, da er neben die Gruppe der quantitativen und qualitativen Maßnahmen noch die Reformen stellt, die wir den ordnungspolitischen Maßnahmen subsumieren; vgl. J.Tinbergen, Wirtschaftspolitik, a.a.O.

⁴ vgl. Th.Pütz, Grundlagen, a.a.O., S.139f.

Maßnahme an ökonomischen Größen ansetzt, die aus der Sicht der Wirtschaftssubjekte Plandaten, also nicht von ihnen beeinflussbar sind (indirekte Ablaufpolitik) oder ob unmittelbarer Einfluß auf Planvariablen von Unternehmen und Haushalten ausgeübt wird (direkte Ablaufpolitik). Während die Instrumente der indirekten Ablaufpolitik die Entscheidung der Wirtschaftssubjekte nur mittelbar beeinflussen und insofern den Freiheitsgrad der Marktteilnehmer nur wenig beschränken, tangieren Maßnahmen der direkten Ablaufpolitik die Handlungs- und Entscheidungsparameter der Wirtschaftseinheiten und sind somit wesentlich eingriffsintensiver.

- Bei den ordnungspolitischen Instrumenten sollen drei verschiedene Untergruppen behandelt werden, nämlich die eher schwachen aber in der sektoralen Wirtschaftspolitik auch wenig entwickelten Maßnahmen der Informationspolitik, die rechtlichen Interventionen zur Beeinflussung der Marktordnung und schließlich als weitestgehende Form ordnungspolitischer Interventionen auf einem Gütermarkt die Übernahme des Angebots durch die öffentliche Hand.

Zwischen den verschiedenen Gruppen ordnungs- und ablaufpolitischer Maßnahmen kann es zu Überlagerungen kommen, so etwa wenn sich eine qualitative Veränderung in quantitativen Relationen niederschlägt oder umgekehrt. Dies ist jedoch kein grundsätzliches Argument gegen die vorgeschlagene Systematik, denn ausschlaggebend für die Zuordnung eines Instrumentes zur einen oder anderen Gruppe ist, ob der *p r i m ä r e* Interventionsanlaß und damit die angestrebte Primärwirkung die Korrektur kurzfristiger Störungen des Wirtschaftsablaufs ist oder ob grundsätzliche und längerfristige Veränderungen der sektoralen Rahmenbedingungen erzielt werden sollen und jeweils alle anderen Interventionswirkungen nur von nachgeordneter Bedeutung sind¹. Der Vorteil der Untergliederung in ablauf- und ordnungspolitische Instrumente für unser Erkenntnisinteresse liegt insbeson-

¹ vgl. in diesem Sinne auch die Systematik bei K.G.Zinn, a.a.O., S.192 f.

dere darin, daß sie die unterschiedliche Wirkungsweise und Adäquanz der verschiedenen Instrumentengruppen im Hinblick auf die zu behebenden Marktmängel verdeutlicht und daß sie im quantitativen Teil den Bezug zum finanzpolitischen Instrumentarium deutlich ausweist.

Bleibt die Frage zu klären, nach welchen Prinzipien eine rationale Auswahl von Instrumenten für die sektorale Wirtschaftspolitik zu treffen ist, bzw. konkret: nach welchen Kriterien beurteilt werden soll, ob ein Instrument für die Anwendung im mesoökonomischen Bereich geeignet erscheint. Selbstverständlich müssen hier die gleichen Rationalitäts- und Beurteilungskriterien gelten wie in allen übrigen Bereichen wirtschaftspolitischer Mittelwahl. Als deren wichtigste sind die drei folgenden zu nennen¹:

- Die Kosten einer Maßnahme. Da jede wirtschaftspolitische Intervention mit Kosten verbunden ist, müssen - um die knappen öffentlichen Mittel bestmöglich zu nutzen - jeweils diejenigen Instrumente ausgewählt werden, die ein gegebenes Interventionsziel mit möglichst geringem Kostenaufwand erreichen können. Bei der Diskussion der verschiedenen sektorpolitischen Maßnahmenalternativen muß deshalb berücksichtigt werden, wie hoch die vermutlich anfallenden Kosten sind und ob nicht das angestrebte Interventionsziel mithilfe einer anderen Maßnahme weniger aufwendig erreicht werden könnte.
- Die Nebenwirkungen. Ob sich ein Instrument zur Korrektur von Marktmängeln eignet oder nicht hängt auch davon ab, ob dadurch intra- oder intersektorale Nebenwirkungen hervorgerufen werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen negativen Nebenwirkungen, die ihrerseits Störungen der Marktprozesse bedingen und deshalb unerwünscht sind und positiven Nebenwirkungen, die die Realisierung anderer sektoraler Zielgrößen begünstigen.
- Die Effizienz eines Instrumentes. Das wohl wichtigste Kriterium für die Beurteilung eines wirtschaftspoliti-

¹ vgl. H.Körner, a.a.O., S.66 f.; G.Gäfigen, Theorie der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.44 f.

schen Mittels ist der Grad seiner Eignung, ein bestimmtes Interventionsziel zu erreichen. Stehen mehrere Maßnahmenalternativen zur Wahl, so ist es theoretisch rational, diejenige Alternative zu wählen, die einen möglichst hohen Zielerreichungsgrad erwarten läßt. Da sich allerdings Marktmängel in der Realität häufig als sehr komplexe Phänomene darstellen, dürfte es in vielen Fällen unrealistisch sein, ein hohes Wirkungspotential allein von einer Maßnahme zu erwarten. Effizient ist in solchen Situationen eher die Wahl einer multiinstrumentalen Politik im Sinne von Tinbergen¹, welche die spezifischen Wirkungen verschiedener Instrumente kombiniert einzusetzen und auszunutzen versucht. Bei den folgenden Überlegungen soll deshalb auch die Frage berücksichtigt werden, durch welche Mittelkombinationen der Einsatz sektorpolitischer Instrumente vermutlich optimiert werden kann.

7.2 Prozeßpolitische Instrumente

7.2.1 Indirekt wirkende Instrumente: positive und negative Anreize

Den Maßnahmen der indirekten Ablaufpolitik ist gemeinsam, daß sie an ökonomischen Größen ansetzen, die aus der Sicht der Wirtschaftssubjekte *P l a n d a t e n* sind wie z.B. die relativen Preise der von ihnen nachgefragten Güter und Faktoren. Die spezifische Wirkungsweise dieser Instrumentengruppe liegt darin, daß versucht wird, eine Verhaltensänderung der Wirtschaftssubjekte mittels positiver oder negativer *A n r e i z e* herbeizuführen. Dies impliziert zwei charakteristische Merkmale: zum einen bleibt die ökonomische Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftseinheiten trotz der versuchten Einflußnahme im wesentlichen unangetastet; zum zweiten wird der Preismechanismus als marktmäßiges Koordinationsinstrument nicht außer Kraft gesetzt².

¹ vgl. J. Tinbergen, On the theory of economic policy, 4. Aufl., Amsterdam 1966, S. 41 f.

² vgl. C. S. Shoup, The economic theory of subsidy payments, in: Joint Economic Committee (Ed.), The economics of federal subsidy programs, Washington D.C., 1972, S. 56 f.

Die Anreize, mit denen die indirekte Ablaufpolitik operiert, stellen für die öffentliche Hand stets Einnahmen oder Ausgaben dar, so daß gerade hier eine enge Beziehung zur Finanzpolitik gegeben ist. Dabei verdeutlicht die Tatsache, daß die zur indirekten Ablaufpolitik zählenden Instrumente rein quantitativ in der praktischen Wirtschaftspolitik wohl die bedeutendste Maßnahmengruppe darstellen, gleichzeitig den Grad ihrer wirtschaftspolitischen Relevanz und das Ausmaß ihrer haushaltspolitischen Brisanz¹.

Das Einsatzpotential dieser Maßnahmengruppe speziell zur Korrektur der oben erörterten Marktmängel soll anhand dreier Einzelmaßnahmen analysiert werden, die in der Theorie und Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik stets eine besondere Rolle gespielt haben, nämlich die auf einzelne Wirtschaftssektoren bezogene Steuer-, Transfer- und Zollpolitik.

Betrachten wir zunächst als Beispiel für die allokatonspolitische Einsetzbarkeit indirekt wirkender Instrumente den Fall externer Effekte. In Pigou'scher Tradition sind Steuern und Transfers die 'klassischen' Mittel, die zur wirtschaftspolitischen Korrektur externer Effekte empfohlen werden. Geht man auch hier wieder von dem wirtschaftspolitisch brisantesten Fall externer Kosten der Produktion aus, so werden durch eine Steuer² folgende für die Wirkungsweise indirekter Instrumente typische Mechanismen in-gang gesetzt: die Auflage der Steuer erhöht im Rechnungszusammenhang der Unternehmung die Durchschnittskosten; es kann nun zum einen versucht werden, diese Kosten zu senken, indem etwa im Produktionsprozeß externe Kosten verursachende Inputfaktoren durch andere, die weniger schädlich und nicht steuerlich belastet sind, substituiert wer-

¹ vgl. Th.Pütz, Grundlagen, a.a.O., S.142; K.G.Zinn, a.a.O., S.216 f.

² Denkbar wären auch andere Abgabenformen wie etwa spezielle Gebühren oder Beiträge, wodurch dem regionalen Charakter der externen Schäden ebenso wie den externen Nutzen besser Rechnung getragen werden kann.

den. Ist eine Vermeidung externer Kosten auf diese produktionstechnische Weise nicht oder nicht in vollem Umfang möglich, so ist davon auszugehen, daß die durch die Steuer bedingte Erhöhung der Durchschnittskosten in den Marktpreisen des externen Kosten verursachenden Gutes weitergegeben wird. Auf diesem Wege kommt es bei normalem Verlauf der Nachfragefunktion zu einer Reduzierung der Absatzmenge und damit automatisch zu einer Reduzierung der externen Kosten¹.

Der theoretischen Eleganz des beschriebenen Wirkungsmechanismus stehen jedoch einige Probleme bei der wirtschaftspolitischen Implementierung dieser Maßnahmenalternative entgegen. Als Kardinalproblem erweist sich aus theoretischer Sicht vor allem die Erfassung und Quantifizierung der marginalen Schäden, welche die Voraussetzung für eine optimale Dosierung der Steuern bzw. im Fall positiver externer Effekte der Transfers wäre. Die unvollkommene Information über Art und Ausmaß der externen Effekte, die für die wirtschaftspolitische Praxis zweifellos kennzeichnend ist, macht die Realisierung der theoretisch definierten Bedingungen für ein Pareto-Optimum mithin wirtschaftspolitisch letztlich unmöglich. In der theoretischen Diskussion ist daraus bisweilen der Schluß gezogen worden, daß der Steuer-Transfer-Mechanismus als wirtschaftspolitisches Instrument abzulehnen sei, da eine ungenaue Dosierung möglicherweise eher vom Optimum weg als zu diesem hin führe. Diese Konsequenz zu ziehen würde jedoch letztlich bedeuten, daß kaum eine Möglichkeit besteht, überhaupt durch wirtschaftspolitische Interventionen eine Verbesserung der sektoralen Allokation zu erzielen. Diese

¹ Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Verringerung der vom Unternehmen verursachten externen Kosten also z.B. die Verringerung der Schadstoffemission zu subventionieren. Obwohl diese Lösung in der Wirtschaftspolitik häufig angewendet wird, (z.B. Subventionierung der Einrichtung von Anlagen zur Emissionsverringerung) wird diese Alternative in der Literatur als wenig effizient und zu kostspielig abgelehnt. Vgl. W.Schneider, Steuern und Subventionen als umweltpolitische Instrumente, Augsburg 1977, S.266 ff.; H.Siebert, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Göttingen 1976, S.12 ff.; W.J.Baumol, W.E. Oates, The instruments for environmental policy, in: E.S. Mills (Hg.), Economic analysis of environmental problems, New York 1975, S.105

Position, die in der Debatte um die Theorie des Zweitbesten diskutiert wurde¹, führt jedoch für die wirtschaftspolitische Beratung zu keinem akzeptablen Ergebnis, denn da - wie wir betonten - das Pareto-Optimum als allokatiouspolitische Orientierungsgröße zu verstehen ist, kann es bei der praktischen Umsetzung der aus der Theorie des allokativen Marktversagens gewonnenen Ergebnisse stets auch nur darum gehen, Näherungslösungen, nicht aber Maximalösungen anzustreben.

Unter diesem Aspekt ist es wirtschaftspolitisch durchaus rational, mithilfe von Anreizsystemen auf eine Korrektur externer Effekte hinzuwirken. Baumol und Oates haben diesbezüglich einen u.E. sehr praktikablen Ansatz entwickelt². Sie schlagen vor, wegen der Unmöglichkeit einer exakten Bestimmung der Optimumbedingungen in der wirtschaftspolitischen Praxis von vorläufigen, politisch festzulegenden Maximalstandards für Umweltschädigungen auszugehen. Durch einen iterativen Prozeß der Festsetzung von Steuerhöhe und Umweltstandards kann versucht werden, wenn schon nicht einem Optimum, so doch mindestens einer tolerierbaren Grenze externer Schädigungen näher zu kommen³.

Akzeptiert man diesen Grundgedanken, so braucht auf den wirtschaftspolitischen Einsatz des Steuer-Transfer-Mechanismus keineswegs verzichtet zu werden, er erweist sich im Gegenteil als unverzichtbares Instrument rationaler sektoraler Allokationspolitik⁴.

¹Für eine Zusammenfassung der Diskussion und eine Kritik der wirtschaftspolitischen Konsequenzen vgl. E.Sohmen, Allokationstheorie, a.a.O., S.422 ff. Wegen der Irrelevanz des Ansatzes für die wirtschaftspolitische Beratung verzichten wir auf eine weitergehende Erörterung.

²W.J.Baumol, W.E.Oates, The use of standards and prices for protection of the environment, in: Swedish Journal of Economics, Vol.73 (1971) Nr.1, S.42 ff.; dies., The instruments for environmental policy, a.a.O., S.95 ff.

³Dieser Vorschlag folgt letztlich dem gleichen Prinzip wie der, den wir für die wirtschaftspolitische Operationalisierung sektoraler Versorgungsziele vorgeschlagen haben, vgl. Abschnitt 5.3.3. In beiden Fällen könnte eine Konkretisierung der anzustrebenden Norm mithilfe von Standards und Indikatoren erfolgen.

⁴detailliert zu den verschiedenen möglichen Formen der Ausgestaltung vgl. H.Siebert, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, a.a.O., S.21 ff.

Als einer der spezifischen Vorteile von Steuern und Transfers wird in der Literatur vor allem ihre hohe Flexibilität hervorgehoben. Damit ist zum einen die relativ kurzfristige Einsetzbarkeit und Veränderbarkeit der Steuern und Transfers im Zeitablauf gemeint, daneben aber auch die Möglichkeit, regional differenziert externe Kosten zu belasten bzw. externe Nutzen zu subventionieren. Gerade wenn man davon ausgeht, daß in der sektoralen Ablaufpolitik eher vorläufige als endgültige Maßnahmen relevant und rational sind, gewinnt diese Eigenschaft der Variabilität besonderes Gewicht. Als Vorteil dürfte auch - zumindest im Fall einer steuerlichen Belastung - die relative Leichtigkeit ihrer technischen Bewältigung gelten, da sie der administrativen Tradition der Bürokratie entgegenkommt¹.

Dem Vorteil hoher Flexibilität von Steuern und Transfers steht allerdings ein Nachteil gegenüber, der allen auf Verhaltensänderung abzielenden Anreizsystemen gemeinsam ist: da das Marktverhalten der Wirtschaftssubjekte nur indirekt zu beeinflussen versucht wird, bleibt stets ein gewisser Verhaltensspielraum, innerhalb dessen ein ökonomischer 'Versickerungseffekt' der Maßnahme nicht auszuschließen ist. So kann etwa die steuerliche Belastung von Gütern, die externe Kosten verursachen, durch Mischkalkulationen ihr Ziel verfehlen oder verwässert werden. Der Erfolg des wirtschaftspolitischen Einsatzes von Anreizen zur Korrektur bestimmter Marktmängel kann durch den Versuch der Marktteilnehmer, sich diesen zu entziehen, unterlaufen werden, vor allem dann, wenn es sich um Negativanreize handelt. So bemerkt B.Krüger im Hinblick auf den Einsatz einer Steuer bei externen Kosten²: "Man hofft, daß sich der Verursacher dem Druck dieser Belastung dadurch entzieht, daß er sein Verhalten in die gewünschte Richtung ändert, also weniger verursacht."

¹vgl. W.Schneider, a.a.O., S.319

²B.Krüger, a.a.O., S.192; Hervorhebung durch die Verf.

Der Verhaltensspielraum, der den Marktteilnehmern beim Einsatz indirekt wirkender Instrumente bleibt und der ihre Anwendung für marktwirtschaftlich orientierte Ökonomen und Wirtschaftspolitiker gerade zu Korrektur allokativer Marktmängel so attraktiv erscheinen läßt, kann sich deshalb im konkreten Anwendungsfall durchaus als Hemmnis für ein effizientes Wirken dieser Maßnahmen erweisen. Unter diesem Gesichtspunkt scheint der Einsatz indirekt wirkender ablaufpolitischer Maßnahmen allein nicht hinreichend zur Korrektur von Marktmängeln, sondern die Notwendigkeit, gleichzeitig ordnungspolitisch, also multiinstrumental zu intervenieren, so wie es der Standards and Pricing-Approach vorsieht, wird unabdingbar für eine effiziente Politik. In einer solchen Kombination könnten jedoch die Vorteile der indirekten Maßnahmen ausgeschöpft werden, nämlich vor allem ihre Kurzfristigkeit und Variabilität, die den ordnungspolitischen Maßnahmen - wie zu zeigen sein wird - gerade abgeht.

Die genannten Eigenschaften indirekt wirkender Instrumente lassen sich in etwas modifizierter Form auch beim **v e r t e i l u n g s p o l i t i s c h e n** Einsatz dieser Maßnahmengruppe identifizieren, es treten hier jedoch noch einige wesentliche Eigenschaften hinzu. Bekanntlich ist es vor allem eine Gruppe positiver Anreize, die sich in der sektoralen Einkommensverteilungspolitik besonderer Beliebtheit erfreut: die Subventionen, hier verstanden als Zahlung von Geld oder geldwerten Leistungen der öffentlichen Hand an Unternehmungen ohne marktwirtschaftliches Entgelt¹. Unser Anliegen ist es in diesem Zusammenhang nicht, in den häufig allzu schrillen Chor der Subventionskritiker einzustimmen. Es erscheint vielmehr angemessen, vom Standpunkt der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik aus zu fragen, welches die dominanten Charakteristika dieses Instrumentes beim Einsatz zum Ausgleich verteilungspolitisch unerwünschter Marktergebnisse sind.

¹ vgl. D.Ewringmann, K.-H.Hansmeyer, Zur Beurteilung von Subventionen, Opladen 1975, S.17

Zunächst ist bemerkenswert, daß Subventionen in ihrer Art und Erscheinungsform äußerst vielfältig sind. Das Spektrum der Einsatzmöglichkeiten reicht von Ermäßigungen der Steuerschuld, Abschreibungsvergünstigungen und staatlichen Bürgschaften über direkte Formen der Subventionszahlung wie etwa Investitionszulagen und Zinszuschüsse bis hin zu Käufen der öffentlichen Hand bei Privatunternehmen über Marktpreisen¹.

Die oben herausgestellte Eigenschaft der Flexibilität von Anreizsystemen wird hier also durch einen zusätzlichen Aspekt ergänzt, nämlich durch die Variabilität der Ausgestaltung, welche es ermöglicht, die den speziellen Marktverhältnissen bzw. konkret: die den jeweiligen verteilungspolitischen Marktmängeln angemessenste Form der Subventionierung zu wählen. Gerade diese Eigenschaft ist es, die das Instrument der Subventionen für die Anwendung in Teilbereichen des ökonomischen Systems und damit für die Anwendung in der sektoralen Wirtschafts- und Verteilungspolitik so sehr geeignet erscheinen läßt.

Als ein weiterer Vorteil von Subventionen wird i.a. auch die Möglichkeit genannt, den für die indirekt wirkenden Instrumente typischen und problematischen Verhaltensspielraum der Wirtschaftssubjekte durch Auflagen einzuschränken, die entweder am Empfang oder an der Verwendung der gewährten öffentlichen Mittel anknüpfen können². Solche Auflagen bedeuten zwar keine Rückkehr zum marktwirtschaftlichen 'do ut des', als Gegenleistung für die von der öffentlichen Hand gewährten Vergünstigungen wird jedoch eine bestimmte Verhaltensänderung gefordert, die den individuellen Freiheitsspielraum der Marktteilnehmer mehr oder weniger weitgehend einschränken kann.

¹ vgl. U.Berthold, Zur Theorie der Subventionen, Bern, Stuttgart 1967, S.23 ff.; W.Meinhold, Artikel "Subventionen", in: HdSW Bd.10, S.236 f.; B.Molitor, Verteilungspolitik in Perspektive, a.a.O., S.151 ff.; C.S.Shoup, a.a.O., S.57 ff. Die Haushaltswirksamkeit dieses Instrumentariums läßt sich mithin entweder am Ausfall öffentlicher Einnahmen oder an der direkten Ausgabenwirksamkeit festmachen.

² vgl. D.Ewringmann, K.-H.Hansmeyer, a.a.O., S.16 ff.

In einigem Gegensatz zu diesen aus theoretischer Sicht positiven Eigenschaften steht jedoch die harte Kritik, die allenthalben an den Subventionen als Mittel sektoraler Verteilungspolitik geübt wird. Gerügt wird insbesondere die subventionspolitische Praxis, die unbestreitbar durch ihre Qualität und Quantität zu gravierenden allokativen Verzerrungen und distributiven Ungerechtigkeiten geführt hat. Die daraus abgeleiteten Forderungen nach einem Abbau der Subventionen sind im letzten Jahrzehnt zu einem "finanzpolitischen Evergreen"¹ geworden, an der subventionspolitischen Praxis hat sich indessen im wesentlichen nichts geändert.

U.E. wird bei solcher Kritik an der praktizierten Subventionspolitik vielfach übersehen, daß Subventionen nur ein wirtschaftspolitisches **I n s t r u m e n t**, und in dieser Eigenschaft zunächst wertneutral sind. Sie werden eingesetzt, um spezifische verteilungspolitische **Z i e l - s e t z u n g e n** zu erreichen. Es ist deshalb verfehlt, den Vorwurf der Ungerechtigkeit gegenüber den Subventionen zu erheben, daß sie ja nur Mittel zum Zweck sind; ungerecht können allenfalls die Ziele sein, zu deren Realisierung sie eingesetzt werden.

Damit stellt sich erneut in aller Schärfe die Frage nach den sektoralen Verteilungszielen, die wir in Kapitel 5.2 als das Kardinalproblem jeder sektoralen Einkommensverteilungspolitik identifiziert haben. Solange es auf der Zielebene an einer distributiven Gesamtkonzeption mangelt und solange hier die einseitige und partikularistische Begünstigung von Gewinneinkommen im Vordergrund steht, ist es unmöglich, daß die zu diesem Zweck eingesetzten Subventionen irgendwelchen anderen Gerechtigkeitsstandards genügen. In vielen Fällen scheint uns deshalb die Kritik an der Subventionspraxis etwas vordergründig zu sein, denn allzu leicht wird damit von den eigentlich zur kritisie-

¹ D.Ewringmann, K.-H.Hansmeyer, a.a.O., S.8

renden Defiziten im Zielbereich der sektoralen Einkommensverteilungspolitik abgelenkt¹.

Fragwürdig sind Subventionen als verteilungspolitisches Instrument also nicht etwa, weil sie per se ungerecht wirken; zu problematisieren ist allerdings, daß sie aufgrund ihrer spezifischen, nämlich indirekten Wirkungsweise besonders gut dazu geeignet sind, für lobbyistisch determinierte Ziele, so wie sie für die sektorale Einkommensverteilungspolitik typisch sind, eingesetzt zu werden. Diese besondere Eignung läßt sich auf zwei wesentliche Subventionsmerkmale zurückführen: zum einen darauf, daß sich Subventionen - nicht zuletzt aufgrund der oben erörterten Variabilität der Einsatzform - so ausgestalten lassen, daß sie den 'Einkommenserhaltung' oder 'Einkommensanpassung' fordernden Gruppen s p ü r b a r zugut kommen. Dies zeichnet Subventionen gegenüber global wirkenden Maßnahmen der Verteilungspolitik aus und macht sie gerade für eine gezielte Befriedigung gruppenspezifischer Forderungen so sehr geeignet.

Zum zweiten bieten sich Subventionen zur Befriedigung fragwürdiger Verteilungsinteressen insofern besonders an, als sie im allgemeinen aus Steuermitteln finanziert werden, wodurch die Last der Gruppenbegünstigung quasi unmerklich auf alle Steuerzahler verteilt wird.

Das Attribut der Indirektheit dieses Instrumentes bezieht sich in verteilungspolitischer Hinsicht deshalb nicht nur auf seine ökonomische, sondern auch auf seine politische Wirkungsweise: die Begünstigung verlangenden Gruppen werden zufriedengestellt, ohne daß es für die Belasteten direkt spürbar wäre und ohne daß mithin eine offene verteilungspolitische Zieldiskussion zwingend notwendig würde. In der Terminologie der ökonomischen Theorie der Politik

¹ Bezeichnend für diese Vordergründigkeit dürfte auch die immer noch gängige Klassifizierung in Erhaltungs-, Anpassungs- und Gestaltungssubventionen sein, die darauf schließen läßt, daß die Subventionsziele trotz der Kritik an diesem Instrument gleichgeblieben sind und implizit akzeptiert werden; siehe z.B. H.-R. Peters, Grundzüge, a.a.O., S.98; D. Albrecht, K. Wesselkock, Subventionen und Subventionspolitik, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen Heft 19, Bonn 1971

läßt sich das wirtschaftspolitische Szenarium, innerhalb dessen diese Subventionseigenschaften zur Geltung kommen, wie folgt beschreiben¹:

Die Regierung als Trägerin der sektoralen Wirtschafts- und Verteilungspolitik versucht, sich mithilfe von Subventionsprogrammen die Unterstützung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu sichern, indem sie Maßnahmen ergreift, die vorhandenes Potential an Unzufriedenheit, insbesondere auf Seiten der einflußreichen, nach Branchen organisierten Unternehmergruppen, abzubauen. Werden Subventionen zu diesem Zweck eingesetzt, so läßt sich damit nicht nur der politische Konsensus der Begünstigten herbeiführen, sondern wegen der Unmerklichkeit für die Belasteten gleichzeitig auch der sog. Wählerverprellungseffekt minimieren. Hansmeyer charakterisiert deshalb die Subventionen zutreffend als wirtschaftspolitisches Kompromißinstrument: "in einer 'konfliktempfindlichen' Wohlstandsgesellschaft mindern sie die Notwendigkeit, die zwangsläufig auftretenden Konflikte in jedem Fall offen und mit voller Härte auszutragen"².

Werden Subventionen in dieser Eigenschaft als verteilungspolitisches Kompromißinstrument eingesetzt, so können sie allenfalls als 'effizient' im Sinne der Stabilisierung des herrschenden politischen Gleichgewichts bezeichnet werden, nicht aber im Sinne einer unter theoretischen Gesichtspunkten rationalen Verteilungspolitik, die ihre Ziele und Ziel-Mittel-Strategien transparent macht. Daß die Kosten einer solchen konfliktminimierenden Subventionspolitik nicht nur in einer Anspruchsinflation und ständig wachsenden Haushaltsbelastung, sondern auch in einer weiteren Verzerrung der inter- und intrasektoralen Einkommensverteilung liegen, bedarf wohl keiner weiteren Erörterung.

¹ vgl. dazu ausführlich D.Ewringmann, K.-H.Hansmeyer, a.a.O., S.56 ff

² ebenda S.50; in diesem Sinne auch U.Berthold, a.a.O., S.173

Die Subventionen wegen ihres Kompromißcharakters als Instrument der sektoralen Verteilungspolitik insgesamt abzulehnen, hieße jedoch zu verkennen, daß sie unter anderen wirtschaftspolitischen Vorzeichen durchaus als Mittel rationaler Verteilungspolitik einsetzbar sind. So ist es z.B. möglich, anstelle der eher anbieterorientierten Subventionierung von Brancheneinkommen im Rahmen einer konsequent bedarfs marktorientierten sektoralen Wirtschaftspolitik verteilungspolitisch relevante Güter zu subventionieren, sofern sie der Markt nicht ausreichend zur Verfügung stellt, wenn m.a.W. versorgungspolitische Marktmängel vorliegen. Im Gegensatz zum einkommensorientierten Ansatz ist es bei der Subventionierung verteilungsrelevanter Güter politisch eher möglich, eine stärkere Begünstigung der Nachfrage in einem Wirtschaftssektor durchzusetzen, vor allem deshalb, weil die Versorgungsziele weitaus weniger durch Gruppeninteressen determiniert werden als die Brancheneinkommensziele.

Denkbar ist eine solche Subventionierung von Gütern in verschiedener Form. Zum einen kommt eine gezielte Förderung der Produktionskapazitäten in Betracht¹, diese kann an bestimmte Qualitätsauflagen oder -standards gebunden sein, was insofern von besonderer Wichtigkeit ist, als die Versorgungslage nicht nur durch die Menge der zur Verfügung stehenden Güter bestimmt wird, sondern gerade auch durch ihre Qualität. Durch eine subventionsbedingte Kapazitätserweiterung soll sowohl ein Mengen-, als auch ein Preiseffekt erzielt werden, der an die Konsumenten weitergegeben wird und so zu einer Verbesserung der Versorgungslage im betreffenden Sektor führt. Da bei dieser Subventionsform allerdings die Distanz zwischen Subventionsempfänger und Subventionsdestinatar sehr groß ist, sollte hierbei die oben schon erörterte Gefahr des Versickerungseffektes, der die Effizienz einer solchen Maßnahme einschränken könnte, nicht unterschätzt werden.

¹ vgl. N.Andel, Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen 1970, S.196 f.; U.Berthold, a.a.O., S.78 f.

Anstatt den Umweg über das Angebot zu nehmen, kann sich eine mit Anreizen operierende güterbezogene Versorgungspolitik jedoch auch direkt an die Nachfrager bestimmter Güter richten, wobei dann definitionsgemäß keine Subvention mehr vorliegt, sondern eine Transferleistung¹. Dies ist jedoch ausschließlich eine Frage der Terminologie, denn der indirekt verhaltensbeeinflussende Charakter der Maßnahme bleibt der gleiche. Im Gegensatz zu allgemeinen sozialpolitischen Transfers wie etwa den Sozialhilfeleistungen, wären innerhalb der güterorientierten Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik nur solche Leistungen zu diskutieren, die an die Verwendung für den Konsum ganz bestimmter Güter gebunden sind. Als ein Beispiel wäre hier das Wohngeld zu nennen, das gestaffelt nach dem Einkommen und dem Wohnungspreis, also nach Bedarfskriterien, gewährt wird. Dieses Beispiel verdeutlicht, daß solche verteilungspolitischen Maßnahmen gruppenspezifisch ausgestaltet werden können; gegenüber einer allgemeinen Subventionierung des Angebotes oder einer administrierten Preispolitik², die alle Nachfrager begünstigt, hat eine solche gruppenspezifische Transferpolitik den Vorteil, daß sie gezielt auf das Nachfrageverhalten der am meisten benachteiligten Nachfragergruppen abgestellt werden kann. Dieser versorgungs- bzw. distributionspolitische Vorzug muß allerdings - wie gerade das Beispiel Wohngeld zeigt - wegen des damit verbundenen verwaltungstechnischen Aufwands mit relativ hohen Kosten erkaufte werden.

¹ vgl. C.S.Shoup, a.a.O., S.60

² Zu den Subventionen wird in der Literatur zuweilen auch die 'Subventionierung des Preises' gerechnet, vgl. z.B. U.Berthold, a.a.O., S.26 ff.; diese Intervention hat jedoch schon nicht mehr den Charakter eines Anreizes, da ja ein ganz bestimmter, staatlich festgesetzter Preis realisiert werden soll; damit wird i.d.R. der Preismechanismus schon außer Kraft gesetzt. Die Problematik der staatlichen Preispolitik wird im nächsten Abschnitt bei den direkten ablaufpolitischen Interventionen behandelt.

Zwischen den Subventionen als Mittel sektoraler Verteilungspolitik und der dritten hier zu behandelnden Instrumentengruppe, den Zöllen, besteht nicht nur ein theoretischer Zusammenhang aufgrund der ihnen gemeinsamen indirekten Wirkungsweise; eine enge sachliche Verbindung liegt vielmehr auch insofern vor, als Zölle ein gängiges Mittel sektoraler Einkommensverteilungspolitik auf internationalen Gütermärkten sind. "Historically, one of the main reasons for the imposition of protective tariffs in the now advanced countries has been to prevent changes in internal income distribution that would otherwise have taken place as a result of market forces. The aim has been to maintain sectional incomes, often in response to sectional pressures."¹

Wir wollen hier jedoch nicht weiter auf die Wirkung der Zölle bei distributiven Marktmängeln eingehen², sondern fragen, inwieweit ein Zoll als adäquates Mittel bei Vorliegen sektoraler Dependenz, also einem spezifisch an den Außenhandel gebundenen Marktmangel anzusehen ist.

Zielt eine sektoralpolitische Intervention darauf ab, die Auslandsabhängigkeit in Bezug auf ein bestimmtes Gut zu verringern, so soll durch die Erhebung eines Zolls auf den Import dieses Gutes ein zweifacher Effekt erzielt werden: zum einen soll durch die Weitergabe des Zolls im Preis eine Veränderung des Nachfrageverhaltens erzielt werden, d.h. es wird ein negativer Anreiz gegeben, um die Konsumenten zu veranlassen, inländische Substitutionsgüter nachzufragen. Zum zweiten soll die inländische Produktion dieses Gutes bzw. die Produktion von Substitutionsgütern vor der ausländischen Konkurrenz geschützt werden, so daß aufgrund des Zollschatzes mehr produziert wird, als dies bei unbehindertem internationalem Wettbewerb der Fall wäre.

¹W.M.Corden, Trad policy and economic welfare, a.a.O., S.88

²vgl. dazu J.Black, a.a.O., S.356 ff., W.M.Corden, Trade policy and economic welfare, a.a.O., S.88 ff.; K.Rose, a.a.O., S.418 ff.

Nun wurde jedoch oben gezeigt, daß die Nachfrage auf den wenigen Gütermärkten, wo die sektorale Dependenz als Interventionsargument überhaupt von Relevanz sein kann, nämlich bei Gütern zur Befriedigung des Grundbedarfs, zumindest kurzfristig sehr preisunelastisch ist; insofern ist zu erwarten, daß die Verteuerung mittels eines Importzolls in akuten Abhängigkeitssituationen kaum zu dem erwünschten Ergebnis der Nachfragereduzierung führen kann und somit wenig effizient ist. Soll kurzfristig eine solche Dependenzsituation überbrückt werden, so sind dazu wesentlich durchgreifendere als indirekt wirkende Maßnahmen, nämlich ordnungspolitische wie etwa Rationierung, Konsumverbot oder Importkontingentierung, unumgänglich.

Ist es jedoch das Ziel der sektoralen Intervention, auch ohne eine akute Notlage die Abhängigkeit mittelfristig abzubauen, indem das Inlandsangebot dieses oder eines Substitutionsgutes gefördert wird, so kann hierfür eine Importabwehr durch Zölle zwar nützlich sein, vom wohlfahrts-theoretischen Standpunkt aus ist dieser Weg jedoch sehr kostspielig: die Konsumenten müssen nämlich nicht nur eine Einschränkung des Güterangebotes hinnehmen, sondern gleichzeitig auch eine Verteuerung des entsprechenden Produktes.

Als Alternative zum Zoll als Instrument zur Korrektur sektoraler Dependenz wird deshalb in der Literatur die Subventionierung der Inlandsproduktion auf dem entsprechenden Gütermarkt vorgeschlagen¹. Dadurch würde das Angebot uneingeschränkt bleiben und die Konsumenten erhielten das Gut zu einem Preis, der durch das annahmegemäß niedrigere Kostenniveau im Ausland determiniert würde. Einer solchen wohlfahrtspolitisch überlegenen Lösung steht jedoch das 'pragmatische' Argument entgegen, daß die Zölle für die öffentliche Hand eine Einnahmenquelle sind, Subventionen dahingegen staatliche Ausgaben darstellen, weshalb die konkrete wirtschaftspolitische Entscheidung häufig zugunsten der theoretisch suboptimalen, aber haushaltspolitisch weniger aufwendigen Handlungsalternative fällt.

¹ vgl. J.Black, a.a.O., S.367; W.M.Corden, Trade policy and economic welfare, a.a.O., S.43 ff.

Analog gilt das wohlfahrtspolitische Argument gegen Zölle als Mittel nationaler Protektion auch im Fall der Infant Industries¹, obwohl ja hier der entsprechende deutschsprachige Terminus 'Erziehungszollargument' die Notwendigkeit einer Zollerhebung geradezu suggeriert. Als wichtigstes Argument, das gerade im Fall der Entwicklungslander für eine Subventionierung von Infant Industries und gegen einen Zollschatz spricht, wäre die Tatsache zu nennen, daß das Einnahmenargument hier insofern nicht stichhaltig ist, als ein wirklich prohibitiver Zoll ja keine Importe mehr zuläßt und deshalb auch nicht einnahmewirksam sein kann. Bechler führt darüber hinaus das Argument an, daß Subventionen die Effizienz der sektoralen Förderung einer gewährleisten als ein Zoll, da staatliche Ausgaben zumindest theoretisch der kritischeren öffentlichen Beachtung unterliegen und leichter zeitlich befristet werden können².

Gerade im Fall der Infant Industries in Entwicklungsländern zeigt sich jedoch auch wieder sehr deutlich, daß mit Hilfe des Einsatzes indirekter Instrumente allein - sei es nun eine Zoll-, Steuer- oder Transferpolitik - eine endgültige Beseitigung von Marktmängeln kaum zu erreichen sein dürfte. Die Effizienz dieser Maßnahmengruppe ist stets auch davon abhängig, welche flankierenden, insbes. ordnungspolitischen Maßnahmen simultan eingesetzt werden. Für die Entwicklungslander sind dabei vor allem staatliche Vorleistungen, d.h. speziell die öffentliche Bereitstellung von Infrastrukturgütern und Informationen, von besonderer Bedeutung.

¹vgl. E.Bechler, a.a.O., S.96 ff.; H.G.Grubel, The anatomy of classical and modern infant industry arguments, a.a.O., S.339 f.

²vgl. E.Bechler, a.a.O., S.96 f.

7.2.2 Staatliche Preispolitik als Instrument direkter sektoraler Ablaufpolitik

Während die Maßnahmen der indirekten Ablaufpolitik dadurch charakterisiert wurden, daß sie die ökonomische Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte und den Preismechanismus unangetastet lassen und eine Verhaltensänderung nur durch wirtschaftspolitische Anreize herbeizuführen versucht wird, greifen die Maßnahmen der direkten Ablaufpolitik unmittelbar, d.h. mit zwingenden Vorschriften in die einzelwirtschaftliche Dispositionsfreiheit ein¹: die Entscheidungsvariablen der Wirtschaftssubjekte, nämlich nachgefragte bzw. angebotene Gütermenge und/oder Güterpreis², werden direkt beeinflußt. Daß solche Eingriffe in den sektoralen Wirtschaftsprozess wesentlich weitergehend sind als die indirekten, leuchtet unmittelbar ein, wenn man bedenkt, daß hier konstituierende Elemente des marktwirtschaftlichen Prozesses direkt tangiert, wenn nicht außer Kraft gesetzt werden.

Innerhalb der direkten Ablaufpolitik muß zwischen staatlichen Eingriffen in die sektorale Mengenplanung und solchen in die sektorale Preisbildung unterschieden werden. Da eine staatliche Reglementierung der von privaten Wirtschaftseinheiten zu produzierenden bzw. nachzufragenden Güter ebenso wie eine solche der Ressourcenverwendung (Stichwort: Investitionslenkung) in marktwirtschaftlichen Systemen unüblich ist, sollen hier nur die Eingriffe in die Marktpreisbildung als Instrument direkter sektoraler Ablaufpolitik diskutiert werden.

Dabei subsumieren wir unter die preispolitischen Interventionen nur solche, die auf Märkte mit überwiegend privaten

¹ vgl. Th.Pütz, Grundlagen, a.a.O., S.144

² Daß der Preis hier als einzelwirtschaftliche Variable betrachtet wird, steht nicht notwendig im Widerspruch zur Bedingung polypolistischen Verhaltens, da Mengenanpasserverhalten der theoretische Grenzfall im Gleichgewicht ist. Da in den für die Realität typischen Ungleichgewichtssituationen dem einzelnen Anbieter der Gleichgewichtspreis unbekannt ist, muß er Preispolitik betreiben, um sich dem Gleichgewicht anzunähern; eine solche Preispolitik im Anpassungsprozeß hat jedoch mit Marktmacht zunächst nichts zu tun; vgl. H.Schmidbauer, a.a.O., S.320 ff; Th.Pütz, Grundlagen, a.a.O., S.140.

Anbietern und Nachfragern gerichtet sind, nicht aber auf solche, wo der Staat als Monopolist auftritt, da die Problematik der Preisbildung für öffentlich angebotene Güter eine andere ist als die der Eingriffe in ansonsten dezentral gesteuerte Märkte bzw. Preise.

Preispolitische Interventionen in diesem Sinne können in verschiedenen Formen vorgenommen werden¹, deren weitestgehende die staatliche Festsetzung eines Fixpreises ist. Bei dieser Interventionsform wird keinerlei Abweichung vom staatlich festgelegten Preis gestattet. Etwas weniger rigide und auch von größerer praktischer Relevanz ist die Festlegung von bestimmten Höchst- oder Mindestpreisen, die eine freie Preisbildung innerhalb gewisser Margen noch zuläßt. In jedem Fall stellt jedoch eine preispolitische Intervention einen Eingriff in die private Vertragsfreiheit und eine grundsätzliche Aufhebung des Preises als marktwirtschaftliches Lenkungs- und Allokationsinstrument dar².

Diese Eigenschaften stellen zentrale Prinzipien des marktwirtschaftlichen Systems infrage, weshalb staatliche Eingriffe in die Marktpreisbildung als Instrument der allgemeinen und sektoralen Wirtschaftspolitik von den meisten Theoretikern marktwirtschaftlicher Orientierung abgelehnt werden³.

Ob preispolitische Interventionen tatsächlich eine stärkere Bedrohung für das marktwirtschaftliche System darstellen als andere Instrumente, mag dahingestellt bleiben, u.E. ist die Subventionspolitik in ihrer bisher praktizierten Form für eine Marktwirtschaft keineswegs weniger problematisch; unbestreitbar dürfte jedoch sein, daß derartige Eingriffe im Regelfall von erheblichen Nebenwirkungen be-

¹ vgl. A.Hegelheimer, Wirtschaftlenkung und Preisintervention, Berlin 1969, S.118 ff.; G.Finking, a.a.O., S.159 ff.

² vgl. A.Hegelheimer, a.a.O., S.19 f. und S.118

³ sie alle stehen in der Tradition von v.Mises, der die Kritik an einer staatlichen Preispolitik schon 1925 sehr detailliert formulierte; vgl. L.v.Mises, Artikel 'Preistaxen', in: HdSW Bd.VI, Jena 1925

gleitet sind, so daß sie, anstatt einen vorliegenden Marktangel zu beheben und sich selbst überflüssig zu machen, weitere Abweichungen vom angestrebten Interventionsziel bedingen und damit Anlaß für neue wirtschaftspolitische Eingriffe geben. Diese Nebenwirkungen bleiben vielfach nicht auf den betreffenden Sektor beschränkt, sondern greifen auch auf andere Sektoren über, vor allem auf die Sektoren vor- oder nachgelagerter Produktion und auf die Substitutionsgüterbranchen¹.

Obwohl diese Einsichten in die Problematik preispolitischer Eingriffe theoretisch nachgewiesen und empirisch belegt sind, gehören diese Maßnahmen zum eisernen Bestand des Instrumentariums der praktischen sektoralen Wirtschaftspolitik. Die Marktmängel, die Anlaß für den Einsatz staatlicher Preispolitik darstellen, sind vor allem verteilungs- und wettbewerbspolitische. Obwohl die Argumente, die für und gegen die Preispolitik bei Vorliegen dieser Marktmängel sprechen, keineswegs neu sind, sollen sie hier nochmals kurz resümiert werden, um die Problematik der Preispolitik als Instrument direkter sektoraler Ablaufpolitik zu verdeutlichen.

Bei den v e r t e i l u n g s p o l i t i s c h e n Argumenten für preispolitische Interventionen ist zu unterscheiden zwischen solchen, die auf das Produzenteneinkommen abstellen und solchen, die aus versorgungspolitischen Überlegungen für eine Verbilligung bestimmter Güter vorgebracht werden.

Das klassische Beispiel für eine auf die Produzenteneinkommen abgestellte Preispolitik ist die Agrarpreispolitik², als deren vorrangiges Ziel die Erhaltung der Einkommen im landwirtschaftlichen Sektor bzw. ihre Anpassung an die Ein-

¹ vgl. B.Molitor, Verteilungspolitik in Perspektive, a.a.O., S.140 ff.; H.Meinhold, Artikel "Preispolitik", in: HdSW Bd.8, Göttingen 1964, S.503

² vgl. G.Finking, a.a.O., S.189 ff.; T.Josling, a.a.O., S.208 ff.; H.Seidenfus, a.a.O., S.224 ff.

kommenssteigerungen in anderen Wirtschaftssektoren genannt wird¹. Im Rahmen der Agrarmarktordnung der EG werden die Preise der Güter über dem (Welt-)Marktpreis festgelegt, um auf diesem Wege den Landwirten Einnahmen und Einkommen zu sichern. Daß gerade preispolitische Interventionen zu diesem Zweck so sehr favorisiert werden, hat neben historischen Ursachen seinen Grund wohl auch darin, daß sich als zusätzliche und scheinbar objektive Rechtfertigungsgründe für die Notwendigkeit einer Stabilisierung der Agrareinkommen die 'natürlichen' Preisschwankungen, bedingt durch Cobweb-Zyklen und die Starrheit von Angebot bzw. Nachfrage, heranziehen lassen². Daß diese Argumente für eine Notwendigkeit der Stabilisierung von Agrarpreisen jedoch kaum stichhaltig sind, haben wir bereits in Kapitel 3.1 und 3.2 gezeigt.

Abgesehen von der Fragwürdigkeit der Gerechtigkeitsprinzipien, die der Diagnose distributiver Marktmängel im Agrarsektor zugrunde liegen, sind es die beiden folgenden Argumente, die vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen mit der Agrarpreispolitik³ grundsätzlich gegen diese Art verteilungspolitischer Interventionen sprechen:

- Global betrachtet kann durch eine Hochpreispolitik zwar eine Steigerung der Produzenteneinkommen erzielt werden, diese führt jedoch zu unerwünschten Nebenwirkungen, v.a. in Form von Angebotsüberhängen, die ihrerseits wieder erhebliche Folgekosten bedingen; hierunter zählen bekanntlich die Kosten für Ankauf, Lagerung und eventuell für den Weiterverkauf der regelmäßig anfallenden Angebotsüberhänge sowie für den Verwaltungsaufwand, der durch die Notwendigkeit laufender Neufestsetzungen der Preise erforderlich wird.

¹ Als weitere Ziele insbesondere im Zusammenhang mit der Agrarpreispolitik der EG werden die Stabilisierung der Märkte und die Sicherung eines hohen Selbstversorgungsanteils genannt, diese sind jedoch von untergeordneter Bedeutung.

² so z.B. G.Finking, a.a.O., S.160; A.Hegelheimer, a.a.O., S.92 ff.

³ vgl. zusammenfassen zur Agrarpreispolitik die verschiedenen Beiträge in Ch.Binswanger (Hg.), Die europäische Agrarpolitik vor neuen Alternativen, Bern, Stuttgart 1977

- Mißt man die Effizienz preispolitischer Interventionen am Ziel einer gerechten Einkommensverteilung innerhalb des geschützten Sektors, so ist festzustellen, daß Einkommenssteigerungen zwar im Durchschnitt erzielt werden, daß jedoch die Grenzanbieter erheblich benachteiligt und ohnehin konkurrenzfähige Betriebe überdurchschnittlich begünstigt werden. Gerade im Agrarsektor hat sich gezeigt, daß die Preispolitik letztlich einkommensdifferenzierend und regressiv wirkte¹.

Die einkommenspolitische Alternative zu einer solchen Preispolitik ist keineswegs neu: effizienter im Sinne distributiver Gerechtigkeit, weniger kostspielig und ohne nennenswerte ökonomische Nebenwirkungen wäre eine direkte Zahlung von Einkommenstransfers². Einer Realisierung dieser Maßnahmenalternative steht freilich im Wege, daß davon erhebliche politische Nebenwirkungen ausgehen: so dürften z.B. direkte Transferzahlungen an die Landwirte in einer Höhe, die der preispolitischen Unterstützung gleichkommt, vor der Öffentlichkeit politisch erheblich schwieriger zu rechtfertigen sein. Insofern stehen auch hier wieder ökonomische Effizienz- und politische Opportunitätskalküle einander entgegen.

Betrachtet man die zweite Alternative des Einsatzes staatlicher Preispolitik bei distributiven Marktmängeln, nämlich eine Senkung bestimmter versorgungspolitisch relevanter Güterpreise unter den Marktpreis, so scheinen auch

¹ vgl. H.Meinhold, a.a.O., S.509; T.Josling, a.a.O., S.215; F.Mehler, a.a.O., S.297; A.Henze, Zur Theorie der Einkommenseffizienz des globalen Einsatzes öffentlicher Mittel im Agrarsektor, in: Finanzarchiv N.F. Bd.32 (1974) Nr. 2, S.258 ff.

² vgl. F.Finking, a.a.O., S.194; A.Henze, a.a.O., S.271; Ch.Binswanger, a.a.O.

hier Bedenken angezeigt¹. Zum einen bedingt auch eine so gerichtete verteilungsorientierte Preispolitik eine Reihe von mittelbaren und unmittelbaren Folgekosten: so müssen den privaten Angebotsträgern die Einnahmenausfälle, also die Differenz zwischen Marktpreis und administrierbarem Preis erstattet werden, ferner muß der bei elastischer Nachfrage zu erwartende Nachfrageüberhang 'verwaltet' werden, sei es durch zusätzliche Maßnahmen zur Ausdehnung des Angebots oder durch Maßnahmen zur Rationierung der Nachfrage.

Wichtiger als die Kosten dürften für eine Beurteilung des Instrumentes Preispolitik jedoch die Bedenken bezüglich der verteilungspolitischen Effizienz sein. Wie in mehreren theoretischen und empirischen Untersuchungen gezeigt wurde, kann nämlich bei einer allgemeinen, d.h. alle Konsumenten unterschiedslos begünstigenden Niedrigpreispolitik nicht unbedingt davon ausgegangen werden, daß diese die Versorgungslage sozial schwacher Gruppen verbessert². Einige Argumente sprechen dafür, daß bei bestimmten Gütern gerade die entsprechenden Nachfrageelastizitäten einkommensschwacher Gruppen sehr gering sind und somit absolute oder relative Preissenkungen eher den ohnehin privilegierten Mittelschichten der Bevölkerung stärker zugute kommen. Eine auf die Güterversorgung sozial schlechtergestellter Bevölkerungsgruppen abzielende Preispolitik könnte ihr Ziel allenfalls dann erreichen, wenn eine Preisdifferenzierung für das jeweilige Gut je nach Konsumenten vorgenommen würde.³

¹ Die Diskussion um dieses verteilungspolitische Instrument wurde vorwiegend in der Finanzwissenschaft im Rahmen der Diskussion um die Verteilungswirkungen öffentlicher Leistungen geführt. Es besteht hier eine enge Verbindung zwischen den Wirkungen von staatlichen Interventionen in die private Preisbildung und den Preiswirkungen öffentlicher Güter; vgl. H.Baum, Verteilungswirkungen der staatlichen Preispolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd.193 (1978) Nr.3, S.220 ff.; H.Siebert, Zur Frage der Distributionseffekte öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, in: R.Jochimsen, U.E.Simonis (Hg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd.54, Berlin 1970, S.33 ff.; W.Hake, Umverteilungseffekte des Budgets, Göttingen 1972

² vgl. empirisch dazu H.Baum, a.a.O., S.220 ff.

³ vgl. ebenda S.239 ff.

Eine solche, auf die sozialen Umstände der Nachfrager abstellende Preisdifferenzierung dürfte jedoch erhebliche Verwaltungs- und Kontrollkosten nach sich ziehen und es erscheint fraglich, ob diese in jedem Fall in einem angemessenen Verhältnis zu den zu erzielenden Verteilungseffekten stehen. Eine staatliche Preispolitik kann deshalb nur sehr bedingt als Mittel zum Ausgleich versorgungspolitischer Marktmängel empfohlen werden.

Verteilungspolitisch effizienter weil treffsicherer und exakter auf die soziale Lage der Zielgruppen abstellbar wäre auch hier wieder eine Transferpolitik, in ihrer sektoralen Version evtl. gebunden an den Konsum bestimmter, gesellschaftlich wichtiger Güter, so wie es in Abschnitt 7.2.1 bereits diskutiert wurde¹.

Betrachten wir nun noch den dritten wichtigen Bereich, in dem preispolitische Interventionen als Instrumente zur Behebung von Marktmängeln diskutiert werden, nämlich die Wettbewerbspolitik. Die theoretische Argumentation für staatliche Eingriffe in die Preisbildung bezieht sich hier auf Sektoren, in denen der Wettbewerb weitgehend beschränkt ist. Wie wir in Kapitel 4 ausführten, bedingen Monopole bzw. Oligopole Wohlfahrtsverluste u.a. dadurch, daß sie ihr Angebot zu höheren als Konkurrenzmarktpreisen auf den Markt bringen und so die Nutzenposition der Nachfrager verschlechtern. Der Vorschlag, monopolistische oder oligopolistische Preisbildung staatlich zu kontrollieren und ggf. zu intervenieren wird damit begründet, daß diese für die Verbraucher nachteiligen Preiseffekte verhindert oder abgebaut werden müssen, um die monopolbedingten Wohlfahrtsverluste auszugleichen.

Rechtliche Grundlage für solche Eingriffe ist in der Bundesrepublik der § 22 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der die Kartellbehörde ermächtigt, die Ausübung von Marktmacht bezüglich der Preisgestaltung zu unterbinden.

¹ ebenso B.Molitor, Verteilungspolitik in Perspektive, a.a.O., S.143 f.; H.Baum, a.a.O., S.242

Es hat in der Vergangenheit v.a. im Pharma-Sektor einige spektakuläre Fälle gegeben, wo solche Preisinterventionen durchzusetzen versucht wurden. An diesen entzündete sich eine intensive wissenschaftliche Diskussion, welche die Problematik von Preiskontrollen als Mittel einer branchenbezogenen Wettbewerbspolitik recht deutlich werden ließ¹. Aus kurzfristiger und insbesondere verbraucherorientierter Sicht erscheinen staatlich diktierte Senkungen monopolistisch fixierter Preise zwar auf den ersten Blick wünschenswert²; theoretisch unlösbar bleibt jedoch das Problem, wie der hypothetische Marktpreis oder ein wie auch immer definierter 'angemessener' Preis ermittelt werden soll, welcher als Grundlage für entsprechende Entscheidungen unabdingbar ist. Wegen dieser konzeptionellen Schwäche bleibt - wie gerade auch das Beispiel der Pharma-Industrie verdeutlicht hat - den betroffenen Unternehmen stets ein hinreichender Spielraum, die Richtigkeit preispolitischer Entscheidungen des Kartellamtes infrage zu stellen oder rückgängig zu machen, womit dieses Instrument wettbewerbspolitisch faktisch entschärft ist.

Daß preispolitische Interventionen effizient im Sinne einer Reduzierung der monopolbedingten Wohlfahrtsverluste sind, wäre jedoch auch in dem Falle zweifelhaft, wo die Durchsetzung eines staatlich bzw. kartellamtlich festgesetzten Preises gelingen würde, denn zum einen ist der Preiseffekt, wie wir in Kapitel 4 zeigten, keineswegs die einzige Wohlfahrtsverluste bedingende Komponente und zum anderen ist zu erwarten, daß die betroffenen Unternehmen mit anderen Aktionsparametern als den Preisen, also z.B. durch Qualitätsminderungen, ihre marktbeherrschende Stellung auf Kosten der Nachfrager ausnutzen würden³. Insofern sind Preiskontrollen aus wettbewerbstheoretischer Sicht

¹ vgl. zusammenfassend zu dieser Diskussion E.Hoppmann, Preis-kontrolle und Als-Ob-Konzept, Tübingen 1974; U.Jens, Möglichkeiten und Grenzen der Preiskontrolle, in: Wirtschaftsdienst, 57.Jg.(1977), Heft 5, S.242 ff.; D.K.Munzinger, Mißbräuchliche Preise, Preisbildungssysteme und Preisstrukturen nach § 22 GWB, Köln, Berlin 1977

² dies betont insbes. U.Jens, a.a.O., S.245 f.

³ vgl. E.Hoppmann, a.a.O., S.34 ff.

als ein Kurieren an Symptomen zu beurteilen, dessen sachliche Inadäquanz letztlich darin liegt, daß die Ursachen der Preissetzungsmacht unangetastet bleiben.

Als Ergebnis ist deshalb festzuhalten, daß staatliche Interventionen in die Preisbildung - obwohl ihnen aufgrund ihrer spezifischen und kurzfristigen Wirkungen nach wie vor ein starker wirtschaftspolitischer Reiz anhaftet - bei keinem der hier diskutierten Marktmängel als ökonomisch rationale Handlungsalternative empfohlen werden können; dies weniger wegen der ordnungspolitischen Implikationen als vielmehr wegen ihrer Ineffizienz in Bezug auf die zu behebenden Marktmängel und wegen der Folgekosten und Nebenwirkungen, die damit notwendig verbunden sind.

7.3 Ordnungspolitische Instrumente

7.3.1 Das Potential sektoraler Informationspolitik

Die ordnungspolitischen Instrumente sektoraler Wirtschaftspolitik, denen die folgenden Abschnitte gelten, zeichnen sich im Gegensatz zu den ablaufpolitischen insbesondere dadurch aus, daß sie nicht in den aktuellen Wirtschaftsablauf eingreifen, sondern den Handlungsrahmen des Marktgeschehens zu beeinflussen versuchen und in ihrem spezifischen Wirkungsspektrum somit mehr qualitativer und langfristiger Natur sind. Auch innerhalb der Gruppe der ordnungspolitischen Instrumente muß wiederum zwischen sehr verschiedenen Eingriffsintensitäten unterschieden werden.

Betrachten wir zunächst die Möglichkeiten und Grenzen sektoraler Informationspolitik als Beispiel für eine relativ weiche Form der Beeinflussung sektoraler Rahmenbedingungen¹.

¹Die Informationspolitik wird nur selten als Instrument sektoraler Wirtschaftspolitik ausführlich behandelt; ihr Platz innerhalb der Ordnungspolitik wird jedoch von einigen Autoren zumindest erwähnt, so z.B. von Th.Pütz, Grundlagen, a.a.O., S.116; H+R.Peters, Konzeption und Wirklichkeit, a.a.O., S.135; H.Körner, a.a.O., S.95 f.; G.Finking, a.a.O., S.115

Der Informationspolitik im engeren Sinne wären all diejenigen Handlungsmöglichkeiten zuzurechnen, die bei Vorliegen von Marktmängeln, die u.a. auf fehlende Information zurückzuführen sind, durch einen Ausgleich dieses Informationsdefizits eine langfristige Verbesserung der Marktlage bewirken können. Eine sektorale Informationspolitik im weiteren Sinne umfaßt jedoch nicht allein diesen Aspekt wirtschaftspolitischer Informationsverbreitung, sondern auch deren Voraussetzung, nämlich die Politik der Gewinnung von Informationen über das Geschehen in den einzelnen mesoökonomischen Bereichen. Dieser zweite Gesichtspunkt der Informationspolitik reicht freilich über den ersteren weit hinaus, denn Informationsgewinnung ist nicht allein Bedingung für eine Politik der Marktrahmordnung, sondern ist Voraussetzung für die Diagnose von Marktmängeln überhaupt und damit für jegliche sektorale Erkenntnis- und Entscheidungsfindung. Obwohl es sich hier also um eine allen anderen vorgeordnete Maßnahme handelt, soll die Problematik der Informationsgewinnungspolitik aus Gründen der Systematik in diesem Abschnitt mit diskutiert werden.

Trotz der unterschiedlichen Reichweite der beiden Aspekte Informationsgewinnung und -verbreitung läßt sich u.E. bezüglich ihres wirtschaftspolitischen Potentials die gleiche Hypothese aufstellen: beide Bereiche der Informationspolitik sind in der sektoralen Wirtschaftspolitik bislang nicht voll entwickelt und in ihren wirtschaftspolitischen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft worden.

Erörtern wir diese Behauptung zunächst für die Politik der Informationsgewinnung. Aus der Perspektive der theoretischen Anforderungen an eine rationale sektorale Wirtschaftspolitik müßte die Informationssammlung im Zeitablauf kontinuierlich und für alle Sektoren der Wirtschaft simultan erfolgen, um sowohl Informationen über die Marktlage bzw. die aktuellen Marktmängel als auch über die zu erwartenden sektoralen Entwicklungen und damit über poten-

tielle Marktmängel zu gewinnen. Entsprechend der Violdimensionalität der Ziele, hinsichtlich derer das Marktgeschehen zu beurteilen ist, wäre auch eine Violdimensionalität und Komplexität der sektoralen Informationen erforderlich. Damit sind freilich sehr hohe Ansprüche an eine Politik sektoraler Informationsgewinnung formuliert, deren Realisierung in der Praxis durch die Kosten der Informationsgewinnung mehr oder weniger enge Grenzen gesetzt sind.

Vergleicht man mit diesen Ansprüchen die derzeitige Praxis der Informationsgewinnung innerhalb der sektoralen Wirtschaftspolitik, so läßt diese - was nach allen Feststellungen über die Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik nicht mehr erstaunt - vieles zu wünschen übrig. Nicht nur stützte sich die sektorale Wirtschaftspolitik bislang vielfach auf eine sehr zweifelhafte Informationsbasis, da als Informationsquellen vorwiegend die ohnehin meist veralteten und aus dem Blickwinkel der Anbieter erstellten Statistiken der Branchenverbände dienten¹, sondern es fehlten insbesondere auch die zentralen Elemente einer auf der Marktmängelanalyse basierenden sektoralen Wirtschaftspolitik, nämlich eine Sammlung von Informationen, die sowohl a l l e Wirtschaftssectoren umfaßt, also wirtschaftsdurchgängig ist, als auch die Nachfrageseite berücksichtigt, was im Hinblick auf die Realisierung des Bedarfsmarktkonzeptes von Wichtigkeit wäre.

Einen Schritt zur Behebung dieses Informationsdefizits für die BRD könnte möglicherweise die jüngst durch die Bundesregierung ins Leben gerufene Strukturberichterstattung darstellen².

¹ vgl. H+R.Peters, Konzeption und Wirklichkeit, a.a.O., S.149 und 157 ff.; E.Tuchfeld, Bemerkungen zur sektoralen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.158 f.

² vgl. zusammenfassen J.Glaubitz, K.Martha, Strukturberichterstattung: wirtschaftliche Entwicklung als ein "Lern- und Entdeckungsprozeß", in: WSI Mitteilungen Heft 12, 1977, S.714 ff.; B.Görzig, W.Kirner, Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen der Analyse sektoraler Strukturentwicklungen, Berlin 1978

Obwohl auch hier nach dem Willen des Auftraggebers wieder die Untersuchung der Beziehungen zwischen den Wirtschaftssektoren, d.h. intersektorale Gesichtspunkte im Vordergrund stehen sollen, betonen jedoch die mit der Strukturberichterstattung beauftragten Wirtschaftsforschungsinstitute die Notwendigkeit spezieller Branchenanalysen als integraler Bestandteil des Informationssystems, da hier die relevanten Informationen für zu erwartende Entwicklungstrends zu finden sind¹. Sofern die Strukturberichterstattung tatsächlich in diesem Bereich ausgebaut und intensiviert würde, könnte sie durchaus einen wesentlichen Beitrag zur Fundierung einer marktorientierten sektoralen Wirtschaftspolitik, so wie sie hier entworfen wurde, leisten. Als vorteilhaft wäre dabei auch die Objektivierung der Informationen einzuschätzen, die durch die Verteilung der Aufgabe auf fünf 'unabhängige' Forschungsinstitute zu erwarten ist.

Derzeit kann allerdings die Strukturberichterstattung noch keineswegs als ein ausgereiftes Instrument zur sektorpolitischen Entscheidungsvorbereitung bezeichnet werden, von einer Umsetzung der dadurch gewonnenen Informationen in konkrete Entscheidungen ganz zu schweigen.

Man sollte sich jedoch auch nicht darüber hinwegtäuschen, daß selbst dann, wenn objektive und vollständige Informationen vorliegen, damit per se noch nicht gewährleistet ist, daß die sektorpolitischen Entscheidungen unabhängiger von den dominierenden Interesseneinflüssen werden.

Betrachten wir nun den zweiten Aspekt sektoraler Informationspolitik, die Informationsverbreitungspolitik und ihr spezifisches Potential zur Korrektur von Marktmängeln. Für den Bereich der sektoralen Allokation gilt, daß das Verfügen der Wirtschaftssubjekte über Informationen Voraussetzung für rationales Marktverhalten schlechthin ist: allokative Effizienz kann nur erreicht werden, wenn alle

¹ vgl. B.Görzig, W.Kirner, a.a.O., S.11 ff.

Marktteilnehmer in ausreichendem Maße informiert sind¹. Vor diesem Hintergrund dürften auch die in der Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik bisweilen auftauchenden globalen Forderungen nach staatlicher Informationspolitik zu verstehen sein².

Bei den hier speziell behandelten allokativen Marktstörungen werden Informationen als Instrument der Wirtschaftspolitik insbesondere im Zusammenhang mit den externen Effekten diskutiert. In unseren diesbezüglichen Ausführungen hatten wir darauf hingewiesen, daß der Mangel an Informationen mit ein Grund dafür ist, daß - wie Arrow es ausdrückt - Externalitäten nicht wie andere Güter von Verursachern und Betroffenen auf Märkten gehandelt werden³. Da allerdings der Informationsmangel bzw. die Informationskosten nur einen Teil der gesamten Transaktionskosten ausmachen - daneben führt Arrow noch die Ausschlußkosten und die Kosten des Ungleichgewichtes an -⁴, dürfte realistisch betrachtet in dieser Hinsicht von einer staatlichen Informationspolitik für das Verhindern von externen Effekten kaum etwas zu erwarten sein.

Ein wesentlich wichtigeres Potential für die Wirkung staatlicher Informationspolitik dürfte jedoch im Bereich der individuellen Verhaltensänderung liegen. Denkt man etwa an die Problematik der externen Kosten, so reichen, wie gezeigt wurde, indirekte Anreize alleine nicht aus, um Verhaltensänderungen der Marktteilnehmer zu garantieren. Gerade die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, daß eine wichtige Voraussetzung dafür, daß die Anreizsysteme der

¹ Informationsmangel wird deshalb auch als eigener Markt-mangel interpretiert, wir hatten diesen jedoch in Kapitel 4 von einer weiteren Behandlung ausgeschlossen.

² vgl. z.B. H.Seidenfus, a.a.O., S.214; G.Finking, a.a.O., S.115

³ vgl. K.J.Arrow, Political and economic evaluation, a.a.O., S.17

⁴ vgl. ebenda

Ablaufpolitik überhaupt greifen, die Existenz eines sog. Umweltbewußtseins ist, eines sozialpsychologischen Faktors also, der langfristiger und qualitativer Art ist und das Verhalten der Wirtschaftssubjekte mit determiniert. Das Vorhandensein von Umweltbewußtsein dürfte außer von persönlicher Betroffenheit vor allem vom Grad der Informiertheit über die gesellschaftlichen Konsequenzen individuellen Verhaltens abhängig sein. Einer staatlichen Informationspolitik kommt hier die Aufgabe zu, dieses Bewußtsein zu fördern, um damit die notwendige Bereitschaft zur individuellen Verhaltensänderung zu schaffen¹. Ihr spezifisches Potential liegt somit dort, wo sie andere Maßnahmen sektoraler Umweltpolitik flankiert. Die bisher in der BRD realisierten Schritte in diese Richtung, insbesondere die Herausgabe von 'Umweltinformationen' durch die verschiedenen zuständigen Ministerien sind im Vergleich zum Ausmaß des Problems der externen Kosten und der zu ihrer Bewältigung erforderlichen Verhaltensänderungen sicher als eher bescheiden zu werten².

Das Beispiel der Informationspolitik im Falle externer Kosten zeigt jedoch auch sehr deutlich die Grenzen dieses Instrumentes, denn wie anhand des Paradigmas der Theorie der Eigentumsrechte gezeigt wurde, ist die Verursachung von externen Kosten und insbesondere von Umweltschäden letztlich auf die Verteilung der Rechte auf Umweltnutzung zurückzuführen, womit Fragen der Rechtsordnung und der gesellschaftlichen Machtverhältnisse aufgeworfen sind. Es wäre verfehlt anzunehmen, daß in dieser Beziehung eine sektorale Informationspolitik das wesentlich eingriffstintensivere Instrument der Rechts-Ordnungspolitik ersetzen könnte; es wäre jedoch ebenso verfehlt davon auszugehen, daß die Durchsetzung solcher weitergehender Maßnahmen politisch möglich sei ohne eine intensivere Nutzung des verhaltensändernden Potentials einer flankierenden sektoralen Informationspolitik.

¹ vgl. H.Siebert, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, a.a.O., S.11 f.

² Als ein eklatantes Negativbeispiel für sektorale Informationspolitik ist in diesem Zusammenhang die systematische Zurückhaltung von Informationen über die externen Kosten der Atomindustrie durch die Regierung und die zuständigen Ministerien zu erwähnen.

Außer bei Marktmängeln aufgrund externer Effekte dürfte die Informationsverbreitungspolitik auch dort von besonderer Bedeutung sein, wo versorgungspolitische Marktmängel korrigiert werden sollen. Hier zeigen die Erfahrungen der finanz- und sozialpolitischen Praxis, daß es nicht allein ausreicht, verteilungsrelevante Güter und Leistungen in größerem Umfang bereitzustellen, als dies durch den wirtschaftspolitisch unbeeinflussten Markt geschieht. Denn vielfach werden aus verteilungspolitischen Motiven öffentlich subventionierte Güter gerade von den zu begünstigenden unteren sozialen Schichten kaum verstärkt nachgefragt, was neben dem Bestreben, nicht auf öffentliche Unterstützung angewiesen sein zu wollen, sicher in erheblichem Maße auch auf den Mangel an Informationen über die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines vergünstigten Güterangebotes zurückzuführen ist¹.

Neben diesen empirischen Daten spricht auch das theoretische Argument, das zur Rechtfertigung versorgungspolitischer Interventionen herangezogen wird, für die Notwendigkeit, Maßnahmen der Versorgungspolitik durch solche der Informationspolitik zu unterstützen: denn wie oben erörtert wurde, ist mit versorgungspolitischen Interventionen „auch stets ein Eingriff in die Präferenzstruktur der jeweiligen Zielgruppe beabsichtigt; deren Bereitschaft zur Veränderung der Präferenzen dürfte jedoch nicht allein von der effektiven Höhe der monetären Vergünstigung abhängig sein, sondern auch vom Grad der Information, den die Zielgruppen über Zweck und Mittel der Versorgungspolitik besitzen. Ein Einbeziehen des versorgungspolitischen Aspektes in die Theorie und Praxis einer bedarfsmarktorientierten sektoralen Wirtschaftspolitik würde deshalb den Ausbau des informationspolitischen Instrumentariums als eine die Bereitstellung verteilungsrelevanter Güter begleitende Maßnahme unabdingbar machen.

¹ speziell für die Infrastrukturgüter wird hierauf hingewiesen bei H. Siebert, Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, a.a.O., S. 48 f.

Nicht unerwähnt bleiben darf schließlich auch noch die Bedeutung sektoraler Informationspolitik für 'Infant Industries'. Zwei Aspekte sind hier zu unterscheiden: eine Verbesserung der einzelwirtschaftlichen Entscheidung kann zum einen dadurch erreicht werden, daß durch Informationen über die Marktlage und zu erwartende Entwicklungstrends sowohl im Inland als auch auf dem Weltmarkt die Markttransparenz erhöht wird. Auf diese Weise kann das unternehmerische Risiko gesenkt und zumindest potentiell die Investitionsbereitschaft erhöht werden. Förderlich für die Entwicklung der Infant Industries ist zum zweiten auch die staatlich geförderte Verbreitung von technologischem Wissen als Voraussetzung für imitatorische und innovatorische Prozesse, so wie sie etwa durch technologische Beratungs- und Informationsdienste realisiert werden kann¹.

7.3.2 Die rechtliche Gestaltung der Marktordnung: Wettbewerbspolitik

Rechtliche Regelungen berühren die sektorale Wirtschaftspolitik in vielfacher Weise. Bevor wir uns der Frage zuwenden, inwieweit eine Politik der rechtlichen Gestaltung der Marktordnung zur Korrektur von Marktmängeln geeignet ist, erscheint ein kurzer Hinweis auf die Bedeutung der rechtlichen Rahmenbedingungen für das **T r ä g e r p r o - b l e m** angezeigt. Hier spielen Gesetze insofern eine Rolle, als sie den Rahmen für sektorpolitische Interventionen bilden und damit den Handlungsspielraum der Träger sektoraler Wirtschaftspolitik determinieren.

Dies zeigt sich speziell auch anhand der derzeit vorherrschenden Praxis sektoraler Interventionen, die durch weitgehendes Fehlen rechtlicher Regelbindung gekennzeichnet ist und gerade deshalb partikularistisches und interessengebundenes Intervenieren ermöglicht hat. Die vielfältigen Defizite und Fehlentscheidungen, die auf diese Weise ent-

¹ vgl. J.Tinbergen, Modelle zur Wirtschaftsplanung, München 1967, S.166; W.M.Corden, Trade policy and economic welfare, a.a.O., S.262 f.

standen sind, machen überdeutlich, wie notwendig eine Neuorientierung der sektoralen Wirtschaftspolitik ist, die auch auf der Trägerebene durch rechtliche Bestimmungen eine Bindung des sektorpolitischen Handelns an bestimmte Interventionskriterien garantiert.

In diesem Zusammenhang sind auch die Forderungen nach einem Rahmengesetz für die sektorale Wirtschafts- bzw. Strukturpolitik einzuordnen, die Peters wie folgt zusammenfaßt:

..."auch für den mesoökonomischen Bereich (muß) ein Rahmengesetz zur Strukturpolitik den strukturpolitischen Instanzen Ordnungsmaßstäbe geben und ihre Handlungen an bestimmte Mindesterfordernisse und Eingriffsgrenzen binden. Ein allgemeines Strukturgesetz kann nicht auf die speziellen Verhältnisse einzelner Wirtschaftszweige, die sich zudem im Konjunkturverlauf und in der längerfristigen Strukturentwicklung ändern können, abgestellt werden, sondern kann nur den allgemeinverbindlichen Rahmen für strukturpolitisches Handeln setzen. Das Gesetz muß vor allem so konzipiert werden, daß die heute nahezu schrankenlosen Eingriffsmöglichkeiten des Staates begrenzt und an eindeutige Mindesterfordernisse gebunden werden. Dies ist erforderlich, um die besonders in der sektoralen Strukturpolitik ständig bestehende Gefahr der staatlichen Gruppenbegünstigung zu Lasten Dritter - insbesondere der Verbraucher und Steuerzahler - zu bannen oder zumindest zu mindern¹."

Kommen wir nun jedoch zu der für die Marktmängelanalyse relevanten Fragestellung und untersuchen wir das spezifische Wirkungspotential einer Marktverfassungspolitik. Als Marktverfassung wird die Summe aller Rechtsnormen bezeichnet, die die grundsätzliche Ordnung des Marktgeschehens bilden² und die mithin die Rahmenbedingungen konstituieren, innerhalb derer die Gesamtheit der mesoökonomischen Prozesse abläuft. Die rechtliche Gestaltung der sektoralen Rahmenbedingungen spiegelt in besonders starkem Maße neben ökonomischen auch gesellschaftliche Grundwerte wider, was sich z.B. recht deutlich an den herrschenden wettbewerbs- oder umweltpolitischen Grundregeln nachweisen läßt. Sektorpolitische Interventionen zur (Um-) Gestaltung der

¹ H.-R. Peters, Konzeption und Wirklichkeit, a.a.O., S.154; in diesem Sinne z.B. auch E. Tuchtfeld, Bemerkungen zur sektoralen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.167 f.

² vgl. Th. Pütz, Grundlagen, a.a.O., S.116; H. Körner, a.a.O., S.95

Marktverfassung sind deshalb durch zwei Merkmale zu charakterisieren: durch ihren engen Bezug zu sozioökonomischen Grundwerten bedingen sie zum einen grundlegende *q u a l i t a t i v e* Veränderungen des Wirtschaftsablaufs; dies impliziert zum zweiten, daß es sich um Interventionen handelt, die unter zeitlichen Gesichtspunkten stets sehr langfristig angelegt sind.

Spezifisch für die Wirkung der Marktverfassungspolitik in Bezug auf Marktmängel ist, daß sie aufgrund eben dieser Langfristigkeit nicht allein ein Instrument zur nachträglichen Korrektur unerwünschter Marktergebnisse ist, sondern ebenso sehr präventiv wirkt, zielen doch rechtspolitische Interventionen häufig gerade darauf ab, die Rahmenordnung so zu gestalten, daß die Entstehung von Marktmängeln in der Zukunft verhindert wird.

Im Vergleich zu den ablaufpolitischen Instrumenten und auch relativ zur Informationspolitik muß die Marktverfassungspolitik wegen ihres Grundsatzcharakters und ihrer Langfristigkeit als ein wenig flexibles Instrument sektoraler Wirtschaftspolitik eingestuft werden. Kaum möglich ist hier auch eine genaue Vorabeinschätzung aller langfristig zu erwartenden Aus- und Nebenwirkungen, ebenso wie eine Variation der Dosierung, so wie wir sie als speziellen Vorteil der indirekten Ablaufpolitik dargestellt hatten, weitgehend ausgeschlossen ist.

Wegen dieser Restriktionen kann auch die Marktverfassungspolitik nur wieder als ein zu den anderen sektorpolitischen Maßnahmenalternativen komplementäres Instrument verstanden und eingesetzt werden. H. Körner bemerkt bezüglich des Zusammenspiels von ablauf- und ordnungspolitischen bzw. quantitativen und qualitativen Instrumenten sehr zutreffend: "Die qualitative Wirtschaftspolitik ist... auch stets allgemeine Gesellschaftspolitik. Sie entzieht sich zwar dem technischen Kalkül der quantitativen Politik, bindet diese jedoch in die gesellschaftliche Problematik ein¹."

¹H.Körner, a.a.O., S.94

Auf die Bedeutung der Marktverfassungspolitik, speziell auch als Ergänzung der Ablaufpolitik, haben wir bereits bei der Diskussion von Anreizsystemen als Mittel zur Korrektur externer Kosten hingewiesen. Gesellschaftliche Grundwerte finden z.B. in umweltpolitischen Standards oder Rechtsvorschriften insofern ihren Ausdruck, als sie definieren, inwieweit externe Effekte der Produktion oder des Konsums bestimmter Güter gesellschaftlich toleriert werden; sie setzen damit gleichzeitig den Rahmen für kurzfristige, ablaufpolitische Interventionen¹.

Ähnliche Grundsatzentscheidungen über die Marktrahmenordnung dürften für eine langfristig effiziente Korrektur fast aller in dieser Arbeit diskutierten Marktmängel in irgendeiner Form relevant sein, denkt man nur etwa an die rechtlichen Regelungen, die zur Durchsetzung sektoraler Protektion auf internationalen Gütermärkten erforderlich sind oder an die rechtlichen Implikationen einer auf die Güterversorgung gerichteten sektoralen Verteilungspolitik. Je nach den spezifischen Marktverhältnissen und der jeweiligen Gewichtung der verschiedenen wirtschaftspolitischen Ziele wirft die Ausgestaltung der Marktverfassung recht unterschiedliche Probleme auf. Wir wollen uns auch hier wieder auf die Diskussion eines exemplarischen Beispiels beschränken, nämlich auf die Marktverfassungspolitik zur Verhinderung bzw. Korrektur von Wettbewerbsmängeln. Wettbewerbsmängel, so war in Kapitel 4.2.1 konstatiert worden, liegen vor, sofern ein oder mehrere Anbieter aufgrund einer marktmächtigen Position von polypolistischen Verhaltensweisen abweichen können. Wir hatten in diesem Zusammenhang auch schon darauf hingewiesen, daß Interventionen zu Korrektur solcher Marktmängel nicht am Verhalten der Marktteilnehmer ansetzen können, da dies weder operational noch systemkonform wäre, sondern allenfalls an der Marktstruktur. Gerade eine mit Ge- und Verboten operierende Marktordnungspolitik ist aufgrund ihrer Langfristigkeit,

¹ vgl. dazu ausführlich G.Tholl, Strukturpolitik und Wirtschaftsordnung, a.a.O., S.27 ff.; H.Siebert, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, a.a.O., S.65 ff.; B.Krüger, a.a.O., S.79 ff.

ihres Grundsatzcharakters und ihrer Rahmenbezogenheit zur wirtschaftspolitischen Gestaltung von Marktstrukturen besonders geeignet.

Geht man davon aus, daß Wettbewerbsmängel vor allem dann auftreten, wenn die Marktstruktur in einem Sektor durch Marktzutrittsbeschränkungen, hohen Konzentrationsgrad und unbeschränkte Möglichkeiten zu Absprachen zwischen den Anbietern gekennzeichnet ist, so muß sich eine gegen Wettbewerbsmängel gerichtete Marktverfassungspolitik auf zwei grundlegende Problemkreise richten:

- auf die Verhinderung von wettbewerbspolitisch problematischen Absprachen und Unternehmenszusammenschlüssen (Antikartell- und Antimonopolpolitik) und
- auf die Garantie eines unbehinderten Marktzutritts in den einzelnen Wirtschaftssektoren.

Beide Problemfelder wurden in der Wettbewerbstheorie und -politik sehr eingehend diskutiert. Für unsere Fragestellung mag es genügen, die wichtigsten Grundpositionen in ihrer Relevanz für eine rationale Mittelwahl innerhalb der marktorientierten sektoralen Wirtschaftspolitik kurz zu skizzieren.

Bei der Diskussion um die bestmögliche Ausgestaltung einer Antikartell- und Antimonopolpolitik stehen sich zwei Auffassungen konträr gegenüber: zum einen wird gefordert, Absprachen und Unternehmenszusammenschlüsse grundsätzlich und auf allen Märkten zu verbieten, nach der anderen Auffassung sollen Kartelle und Konzentrationsprozesse grundsätzlich erlaubt sein und nur im Einzelfall je nach Marktkonstellation einer Mißbrauchskontrolle unterworfen werden¹. Die erstgenannte Position läuft also darauf hinaus, präventiv zu intervenieren und durch eine für alle Märkte gleich gültige Verbotslösung das Entstehen von Marktrecht bzw. Wettbewerbsmängeln zu verhindern, während nach der zweiten Position lediglich eine ex post-Korrektur von schon entstandenen Marktmängeln in einzelnen Wirtschaftssektoren empfohlen wird.

¹ vgl. dazu ausführlich J.M.Blair, a.a.O., S.551 ff.; H.Schmidbauer, a.a.O., S.231 ff.

Der Gegensatz zwischen den beiden Konzeptionen dürfte letztendlich auf die unterschiedliche Gewichtung der Grundwerte zurückzuführen sein, an denen diese Ansätze orientiert sind. Stellt man nämlich in Rechnung, daß dem Wettbewerb neben der ökonomischen Funktion der Allokationsoptimierung auch die mehr gesellschaftspolitische Funktion der Sicherung individueller Wahl- und Handlungsfreiheit zukommt, so wird deutlich, daß die Konzeption der Verbotsgesetzgebung mehr Gewicht auf die gesellschaftspolitische Ordnungsfunktion des Wettbewerbs legt, während die Mißbrauchsgesetzgebung offenbar die ökonomische Funktion des Wettbewerbs in den Vordergrund stellt¹.

Im Rahmen unseres Ansatzes interessiert nun vor allem die Frage, inwieweit sich die beiden Maßnahmenalternativen bezüglich ihrer wettbewerbspolitischen Effizienz unterscheiden. Von den Anhängern der Mißbrauchskontrolle wird das Argument vertreten, es sei zweckmäßig, Kartelle und Zusammenschlüsse zuzulassen, da diese dann leichter einer öffentlichen Kontrolle unterworfen werden könnten. Dem stehen jedoch die praktischen Erfahrungen mit der Mißbrauchsaufsicht gegenüber, die gezeigt haben, daß die Diagnose von Marktmacht und Machtmißbrauch im Einzelfall erhebliche Schwierigkeiten bereitet und in der Regel ebenso langwierige wie kostspielige Rechtsverfahren erforderlich macht. Der Kern des Problems dürfte dabei die Tatsache sein, daß sich Marktmacht bzw. Machtmißbrauch in den unterschiedlichsten Formen und Praktiken manifestieren kann, die stets in neuen Variationen auftreten und für die es deshalb letztlich keinen a priori fixierten und damit justiziablen Maßstab geben kann². Selbst wenn es dennoch gelingen sollte, im Einzelfall einen Machtmißbrauch nachzuweisen, bleibt die wettbewerbs- und wohlfahrtspolitische Effizienz des Verfahrens fraglich, denn um z.B. wettbewerbsbeschränkende Konzentrationsprozesse rückgängig zu machen, müßten staatliche Maßnahmen zur Dekonzentration bzw. Un-

¹vgl. B.Külp, Wohlfahrtsökonomik II, a.a.O., S.44 f.

²vgl. H.Schmidbauer, a.a.O., S.256

ternehmensentflechtung ergriffen werden; gerade diese sind jedoch in liberalen marktwirtschaftlichen Systemen wirtschaftspolitisch tabuisiert, da sie als ein sehr weitgehender Eingriff in die einzelwirtschaftliche Dispositionsfreiheit gelten¹.

Dahingegen hat das Verbotsprinzip den Vorteil, eine eindeutige Rechts- und Entscheidungsgrundlage zu schaffen, welche grundsätzlich für alle Wirtschaftssektoren gleiche Geltung besitzt und damit die problematischen Einzelfallentscheidungen weitgehend erübrigt. Für das Verbotsprinzip spricht aus wohlfahrtstheoretischer Sicht ferner die Tatsache, daß hier die Wohlfahrtsverluste, die im Regelfall von Kartellbildung und Konzentrationsprozessen ausgehen, gar nicht erst realisiert werden, wohingegen bei einer Mißbrauchkontrolle solche Verluste grundsätzlich in Kauf genommen und - wenn überhaupt - erst später beseitigt werden.

Schon diese wenigen Argumente lassen erkennen, daß das Verbotsprinzip zur Verhinderung von Absprachen und Unternehmenszusammenschlüssen tendenziell effizienter ist als das Mißbrauchsprinzip bzw. daß eine sektorale Wettbewerbspolitik umso unwirksamer werden dürfte, je mehr sie mit korrigierenden statt mit präventiven Ge- und Verboten operiert.

Trotz der wettbewerbspolitischen Überlegenheit des Verbotsprinzips wird sich jedoch realistisch betrachtet eine Marktverfassungspolitik kaum auf eine ausschließliche Anwendung dieses Grundsatzes beschränken können, da dies eine allzu inflexible Handlungs- und Entscheidungsgrundlage wäre. Empirisch hat sich gezeigt, daß es auch in Ländern, wo wettbewerbspolitisch das Verbots- gegenüber dem Mißbrauchsprinzip konzeptionell dominiert, stets gewisse Ausnahmereiche gibt, in denen Unternehmenszusammenschlüsse oder koordiniertes Anbieterverhalten kurzfristig hingenommen werden. Ohne auf die komplexe Problematik einer theoretisch rationalen Auswahl solcher Ausnahmereiche hier

¹ vgl. H.Schmidbauer, a.a.O., S.252

nochmals einzugehen¹ sei zweierlei betont: erstens dürfte die Zahl der Fälle, in denen Absprachen und Konzentrationsprozesse die Allokationseffizienz erhöhen, nicht sehr bedeutend sein, so daß nur wenige wettbewerbspolitische Ausnahmeregelungen mit Effizienzargumenten stichhaltig zu rechtfertigen sind. Zweitens handelt es sich bei den Ausnahmeregelungen innerhalb der sektoralen Wirtschaftspolitik vielfach um solche, die aus verteilungspolitischen Erwägungen eingeführt wurden; diese sind nicht nur wegen der dadurch bedingten Effizienzverluste als wirtschaftspolitisch problematisch einzuschätzen, sondern auch, weil durch die den marktordnungspolitischen Maßnahmen immanente Langfristigkeit u.U. unerwünschte Einkommensstrukturen mit sehr großer Beharrungstendenz geschaffen werden².

Eine ähnliche Problematik wie die der sektoralen Ausnahmeregelungen vom Kartell- und Konzentrationsverbot liegt auch im zweiten der beiden angesprochenen Problemkreise der sektoralen Wettbewerbspolitik vor, der sich auf die Offenhaltung der Märkte, also die Möglichkeit des Marktzutritts für potentielle Konkurrenten richtet.

Vom theoretischen Standpunkt aus wird für eine rigorose Offenhaltung aller Märkte aus dem Grunde plädiert, weil durch den möglichen Eintritt von Neukonkurrenten in einen Markt stets eine Destabilisierung bestehender Markt- und Machtstrukturen zu erwarten ist, die etablierte Unternehmen zu wettbewerblichen Anpassungsprozessen zwingt. Im theoretischen Grenzfall würde deshalb auch eine staatliche Marktverfassungspolitik, die durch konsequente Anwendung des Prinzips der Gewerbefreiheit freien Marktzutritt auf allen Gütermärkten garantiert bzw. Zutrittsbeschränkungen aller Art grundsätzlich verbietet, als Politik zur Verhinderung von Wettbewerbsmängeln ausreichen, denn im dem Maße, wie eine Offenhaltung der Märkte gelingt, erübrigen

¹ einige Argumente, die vor allem in der sektoralen Wirtschaftspolitik von Bedeutung sind, wurden bereits in Abschnitt 4.2.2 diskutiert; vgl. zu diesem Problemkreis auch W.Hamm, Staatsaufsicht über wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche als Ursache ökonomischer Fehlentwicklungen, in: Ordo Bd. 29 (1978), S.156 ff.

² vgl. B.Molitor, Verteilungspolitik in Perspektive, a.a.O., S.147 ff.

sich Interventionen zur Beeinflussung der Zahl der Branchenanbieter und der Unternehmensgrößenstruktur eines Wirtschaftssektors ebenso wie ein Verbot von Absprachen; mit anderen Worten: bei freiem Marktzutritt ist im Idealfall die Ausübung von Marktmacht nicht möglich¹.

Bei der Überprüfung der Frage, ob Wettbewerbsbeschränkungen zu Effizienzgewinnen führen können, hatten wir bereits einige Argumente diskutiert, die gegen eine solche rigorose und für alle Wirtschaftssektoren geltende Politik zur Garantierung eines freien Marktzugangs vorgebracht werden. Wir waren dort zu dem Ergebnis gekommen, daß die Mehrzahl aller Argumente für eine Beschränkung der Gewerbefreiheit², seien sie nun auf nationale oder internationale Gütermärkte gerichtet, letztendlich verteilungspolitischer Art sind, da über eine Beschränkung der Anbieterzahl eine Stabilisierung der Produzenteneinkommen angestrebt wird. Unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung oder Herstellung polypolitischer Marktstrukturen dürften solche Abweichungen vom Grundsatz der Gewerbefreiheit stets als problematisch einzuschätzen sein.

Eine wichtige Ausnahme muß allerdings im Bereich des Patentschutzes gemacht werden³, wo negative wettbewerbspolitische und positive forschungspolitische Effekte einander gegenüberstehen. Wettbewerbspolitisch betrachtet stellen die Regelungen des Patentschutzes, durch die dem Erfinder einer technischen Neuerung das Recht auf zeitweilige Alleinnutzung derselben zugebilligt wird, nichts anderes dar, als eine staatlich legitimierte Beschränkung des Marktzutritts bzw. des imitierenden Wettbewerbs. Dieser wettbewerbspolitische Nachteil wird in Kauf genommen, da der Patentschutz auf der anderen Seite den technischen Fortschritt und damit die dynamische Allokationseffizienz

¹ vgl. H.Schmidbauer, a.a.O., S.142

² von den Regelungen, die bestimmte sachliche Qualifikationen seitens neuer Marktteilnehmer verlangen, sei hier abgesehen.

³ vgl. B.Külp, Wohlfahrtsökonomik II, a.a.O., S.50 f.; K.H.Oppenländer, Patentschutz und Wettbewerb im Innovationsprozeß, in: G.Bombach, B.Gahlen, A.E.Ott (Hg.), Probleme der Wettbewerbstheorie und -politik, Tübingen 1976, S.155 ff.

fördert; indem nämlich dem Erfinder für die Dauer des Patentschutzes ein Ertrag aus seinen Erfindungen garantiert wird - oder anders formuliert: indem ihm eine zeitweilige Internalisierung der ansonsten externen Effekte seiner Erfindung gesetzlich zugesichert wird, besteht ein starker finanzieller Anreiz, das technische Wissen weiterzuentwickeln. Wirtschaftspolitisch ist es deshalb grundsätzlich sinnvoll, patentrechtliche Einschränkungen des freien Marktzutritts zuzulassen. Theoretisch betrachtet liegt die Problematik jedoch auch hier wieder darin, eine mögliche genaue E i n g r e n z u n g des Ausnahmereichs vorzunehmen, also konkret den Patentschutz zeitlich so zu befristen, daß zwar der Anreiz für Forschung und Entwicklung von Neuerungen erhalten bleibt, daß jedoch andererseits auch die zeitliche Verzögerung bis zur Ausbreitung des technischen Wissens im Wettbewerbsprozeß nicht allzu lang ist.

Trotz des rudimentären Charakters dieser Überlegungen zu einigen Grundfragen wettbewerbsbezogener Marktverfassungspolitik lassen sich daraus doch bereits Schlüsse auf Besonderheiten des rechtspolitischen Instrumentariums innerhalb der sektoralen Wirtschaftspolitik ziehen. Zum einen wurde deutlich, daß Interventionen zur Gestaltung der Marktverfassung stets sehr komplexe Probleme aufwerfen und weitreichende rechtliche Entscheidungen für den gesamten mesoökonomischen Bereich erforderlich machen. Sicher liegt hier mit ein wesentlicher Grund für die wirtschaftspolitische Zurückhaltung, die bei der Anwendung dieses Instrumentes etwa im Vergleich zu ablaufpolitischen Instrumenten geübt wird. Deutlich dürfte darüber hinaus auch geworden sein, daß eine Neuorientierung der sektoralen Wirtschaftspolitik eine tendenzielle Verlagerung des Schwergewichts weg von den i.a. problematischen Ausnahmeregelungen, so wie sie derzeit noch zentraler Gegenstand der praktizierten sektoralen Ordnungspolitik sind, und hin zu einer stärkeren Betonung der Grundsatzregeln für den mesoökonomischen Bereich beinhalten müßte.

7.3.3 Übernahme des Güterangebotes durch die öffentliche Hand als Grenzbereich sektoraler Wirtschaftspolitik

Am extremen Ende möglicher ordnungspolitischer Maßnahmenalternativen innerhalb der sektoralen Wirtschaftspolitik steht die Übernahme des Marktangebotes durch den Staat, worunter hier das gesamte Spektrum möglicher Angebotsformen zwischen einer öffentlichen Bereitstellung privat produzierter Güter und der Güterproduktion durch öffentliche Unternehmen subsumiert werden soll.¹

Das Spezifikum dieser wirtschaftspolitischen Handlungsalternative liegt darin, daß aus der Sicht der Nachfrageseite die Konkurrenz unter den privaten Anbietern zugunsten eines einheitlichen öffentlichen Güterangebotes ausgeschaltet ist; insofern kann eine staatliche Angebotsübernahme auch als spezielle Form der Marktverfassungspolitik interpretiert werden, nämlich als eine solche, die den Wettbewerb der privaten Anbieter bewußt beschränkt oder die - im Extremfall der öffentlichen Güterproduktion - eine totale Marktzutrittsbeschränkung für private Anbieter bedeutet.²

Die Frage nach der Zweckmäßigkeit einer solch weitreichenden Intervention stellt sich immer dann, wenn der Grenzbereich zwischen Marktmängeln und Marktversagen erreicht ist, innerhalb dessen im Hinblick auf die individuelle Bedürfnisbefriedigung eine dezentrale Steuerung durch den Marktmechanismus nicht mehr eindeutig als die überlegene sektorale Organisationsform identifiziert werden kann. Die Handlungsalternative der staatlichen Angebotsübernahme unterscheidet sich qualitativ von allen anderen hier erörterten Instrumenten dadurch, daß bisher die Effizienz der Maßnahmen immer am Ziel der Behebung eines Marktmangels, d.h. an ihrer Wirksamkeit hinsichtlich der Wiederherstellung eines störungsfreien Marktprozesses gemessen werden

¹ Zur Darstellung möglicher Formen öffentlicher Güterbereitstellung vgl. W.G. Shepherd, Objectives, types, and accountability, in: ders. (Hg.), Public enterprise: economic analysis of theory and practice, 2. Aufl., Toronto, London 1978, S.33 ff.

² vgl. Th. Pütz, Grundlagen, a.a.O., S.122

konnte, hier jedoch eine grundsätzliche Entscheidung zwischen den Alternativen Marktherstellung oder Suspendierung des Marktes durch staatliche Güterbereitstellung gefällt werden muß.

Schon früher war betont worden, daß die Grenze zwischen Marktmängeln und Marktversagen fließend ist, so daß es gerade in diesem Grenzbereich auch kein objektives Kriterium für die Notwendigkeit einer staatlichen Übernahme des Marktangebotes geben kann. Vielmehr hängt die Entscheidung zugunsten einer dezentral-privatwirtschaftlichen oder staatlichen Steuerung des sektoralen Güterangebots wesentlich von den übergeordneten gesellschaftlichen Ziel- und Wertvorstellungen ab, die sich nicht mehr allein auf die Marktverfassung einzelner Wirtschaftssektoren beziehen; da es nämlich letztlich um die Frage geht, wo in einer Volkswirtschaft die Grenze zwischen 'Markt' und 'Staat' gezogen werden soll, kann die Interventionsentscheidung nur unter Berücksichtigung der jeweils herrschenden soziopolitischen und gesamt wirtschaftlichen Prioritäten gefällt werden. Aufgrund dieser Tatsache führt die Maßnahmenalternative einer Übernahme des Güterangebotes durch die öffentliche Hand offenbar an die Grenze einer rein marktorientierten Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik, so wie sie in dieser Arbeit entworfen wurde, da die Wahl dieses Instrumentes nicht mehr allein aus mesoökonomischer und intrasektoraler Perspektive erfolgen kann, sondern vor allem gesamtwirtschaftlichen Entscheidungskriterien folgen muß.

In den Grenzbereich einer an der Funktionsfähigkeit von Gütermärkten ansetzenden Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik führt diese Maßnahmenalternative auch insofern, als gerade der Bereich des Marktversagens und damit die Thematik der öffentlichen Güterbereitstellung traditionellerweise Gegenstand der Finanztheorie ist.¹ Bekanntlich wurden gerade in dieser Disziplin die Schwellenbereiche zwischen Marktmängeln und Marktversagen sowohl im Hinblick

¹ vgl. exemplarisch: A.van der Bellen, Öffentliche Unternehmung zwischen Markt und Staat, Köln 1977; R.A.Musgrave, P.B.Musgrave, L.Kullmer, a.a.O., S.53 ff.; für einen internationalen Vergleich von Ausmaß und Formen öffentlicher Güterbereitstellung vgl. die verschiedenen Beiträge in W.G.Shepherd, Public enterprise: economic analysis of theory and practice, a.a.O.

auf das Ziel der Allokationsoptimierung als auch im Hinblick auf distributions- bzw. versorgungspolitische Ziele besonders intensiv ausgeleuchtet. Auch bezüglich der möglichen Formen öffentlicher Güterbereitstellung und ihrer relativen Effizienz kann auf ein umfangreiches finanztheoretisches Wissen zurückgegriffen werden. Von hierher stammt nicht zuletzt auch die Kosten - Nutzen - Analyse als Instrument zur Messung von Effizienz und Kosten öffentlicher Güterbereitstellung.

Wenn wir die öffentliche Güterbereitstellung im Rahmen der Diskussion möglicher Handlungsalternativen einer marktorientierten sektoralen Wirtschaftspolitik thematisieren, so nicht mit der Intention, den Stand der finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse auf diesem Gebiet nochmals zu resümieren; vielmehr geht es uns darum, konzeptionell den Rahmen möglicher Interventionsformen zu schließen und auf die Komplementarität der beiden auf Marktkritik beruhenden Ansätze - des finanzwissenschaftlichen und des sektoralen - gerade im Grenzbereich zwischen privater und öffentlicher Güterbereitstellung zu verweisen.

Für eine Neuorientierung der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik dürfte der Hinweis auf die Verwertbarkeit des finanztheoretischen Wissens insofern wichtig sein, als die traditionelle Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik bezüglich dieser Maßnahmenalternative eine widersprüchliche Tendenz aufweist: denn einerseits wird im Rahmen der allgemeinen Diskussion des sektorpolitischen Instrumentariums eine Übernahme des Güterangebotes durch die öffentliche Hand i.d.R. nicht explizit als Handlungsmöglichkeit erwähnt, andererseits gehören jedoch gerade Bereiche wie der Verkehrs- oder Energiesektor, die doch durch mehr oder weniger weitgehende staatliche Güterbereitstellung gekennzeichnet sind, zu den 'klassischen' Teilbereichen der traditionellen sektoralen Wirtschaftspolitik.

Durch eine stärkere Integration finanzwissenschaftlicher Aspekte innerhalb der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik könnte gerade in diesem Bereich eine klarere und über die Deskription bestehender Verhältnisse hinausgehende

Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen privater oder öffentlicher Güterbereitstellung im Grenzbereich zwischen Marktmängeln und Marktversagen initiiert werden. Dies wiederum dürfte für die Erhöhung der Rationalität wirtschaftspolitischer Interventionen im Spannungsfeld zwischen 'Markt und Staat', so wie es sich in einzelnen Wirtschaftssektoren manifestiert, sicher positiv zu bewerten sein.

Zusammenfassung.

Vor dem Hintergrund einer Analyse offensichtlicher Schwachstellen der traditionellen Literatur zur sektoralen Wirtschaftspolitik, insbesondere der dort getroffenen Auswahl von Problemsektoren und der traditionellen sektoralen Zielkonzeption, wird versucht, einen alternativen theoretischen Referenzrahmen zu entwerfen, der eine umfassende Problemanalyse des gesamten mesoökonomischen Bereichs erlaubt und der es gleichzeitig ermöglicht, Ziele und Instrument der sektoralen Wirtschaftspolitik als Teil des Ziel- und Mittelsystems der allgemeinen Wirtschaftspolitik aufzufassen.

Unter Zugrundelegung eines auf Güter- bzw. Bedarfsmärkte gerichteten Sektorkonzeptes wird vorgeschlagen, eine Neuorientierung der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik auf der Basis von **M a r k t k r i t i k** vorzunehmen, mit dem Ziel, durch theoretische Aussagen über die Funktionsfähigkeit oder die Funktionsmängel dezentral gesteuerter Gütermärkte einer rationalen Eingrenzung des Aktivitäts- und Interventionsbereichs der praktischen sektoralen Wirtschaftspolitik konzeptionell einen Schritt näher zu kommen. Da ein solches auf Marktkritik beruhendes Konzept vom Ansatz her dem der normativen Finanzwissenschaft entspricht, ergeben sich trotz unterschiedlicher Akzentsetzung an einigen Stellen der Arbeit Berührungspunkte bzw. Überlagerungen von finanzwissenschaftlichen und sektortheoretischen Fragestellungen.

Exemplarisch für das vorgeschlagene sektorale Analysekonzept wird die Marktkritik sodann für drei auf mesoökonomischer Ebene relevante Problemkreise spezifiziert: für die Ressourcenallokation, für die Verteilung von Gütern und Einkommen und für den Austausch auf internationalen Gütermärkten. Da eine Diagnose von Marktmängeln oder Marktversagen nur im Hinblick auf das jeweils herrschende wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielsystem vorgenom-

men werden kann, sind für jeden dieser drei Bereiche zunächst mögliche Zielhypothesen zu diskutieren, die der dann folgenden Marktmängelanalyse zugrunde gelegt werden. Dabei wird jeweils versucht, die von uns vorgeschlagene Zielkonkretisierung und die daraus resultierenden Aspekte der Marktkritik den Ansätzen und Praktiken der traditionellen Theorie und Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik gegenüberzustellen.

Nachdem auf diese Weise Konsequenzen und auch Probleme einer auf die Funktionsfähigkeit von Gütermärkten abstellenden Neuorientierung der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik aufgezeigt worden sind, befassen wir uns abschließend mit dem Instrumentarium einer konsequent marktorientierten sektoralen Wirtschaftspolitik. Ziel der Überlegungen ist es dabei, die spezifische Eignung und Wirkungsweise einzelner Instrumentengruppen, die hier entsprechend der Systematik der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik in ablauf- und ordnungspolitische gegliedert werden, im Hinblick auf eine Korrektur der vorher diskutierten Marktmängel herauszuarbeiten.

Als grundlegende Schwierigkeit, die einer Neuorientierung der Theorie und schließlich auch der Praxis sektoraler Wirtschaftspolitik entgegensteht, kristallisierte sich im Laufe der Arbeit immer wieder die Tatsache heraus, daß gerade diese Disziplin in besonders starkem Maße von spezifischen Gruppeninteressen geprägt ist; mit Gewißheit liegt hier ein neuralgischer Punkt für alle Bemühungen um eine Generalreform der sektoralen Wirtschaftspolitik, welcher mit dem von uns vorgeschlagenen Ansatz nicht abgedeckt werden kann. Dennoch: wenn es stimmt, daß für die Leistungsfähigkeit eines Systems - hier des marktwirtschaftlichen - gerade auch die Berücksichtigung seiner möglichen Mängel bzw. seines Versagens konstitutiv ist, könnte eine auf Marktkritik basierende Neuorientierung der Theorie der sektoralen Wirtschaftspolitik zumindest konzeptionell zu einer Verbesserung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung beitragen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Adebahr, H., Zunehmende Regionalisierung des Welthandels?, in: Wirtschaftsdienst, 52.Jg. (1972), S.460 ff.
- Adorno, Th.W., Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, 3.Aufl., Darmstadt, Neuwied 1974
- Albert, H., Aufklärung und Steuerung. Gesellschaft, Wissenschaft und Politik in der Perspektive des kritischen Rationalismus, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 17. Jahr (1972), S.11 ff.
- Albert, H., Marktsoziologie und Entscheidungslogik, hg. v. H.Maus und F.Fürstenberg, Neuwied, Berlin 1967
- Albrecht, D., Wesselkock, K., Subventionen und Subventionspolitik, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen Heft 19, Bonn 1971
- Albrecht, G., Veränderungen der Wirtschaftsstruktur im nationalen und internationalen Rahmen, in: Wirtschaftspolitische Chronik, 24. Jg. (1975) Heft 3, S.49 ff.
- Alchian, A., Demsetz, H., The property right paradigm, in: The Journal of Economic History, Vol. 33 (1973), S.16 ff.
- Allen, R.G.D., Mathematical economics, New York 1957
- Andel, N., Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen 1970
- Arndt, H., Markt und Macht, 2. Aufl., Tübingen 1973
- Arndt, H., Swatek, D., Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F.Bd.58), Berlin 1971
- Arrow, K.J., Political and economic evaluation of social effects and externalities, in: J.Margolis (Hg.), The analysis of public output, New York 1970
- Arrow, K.J., Debreu, G., Existence of an equilibrium for a competitive economy, in: Econometrica, Vol.22 (1954) No.3, S.265 ff.
- Bain, J.S., Economies of scale, concentration and the conditions of entry in twenty manufacturing industries, in: American Economic Review, Bd.44 (1954), S.15 ff.

- Bain, J.S., Industrielle Organisation: funktionsfähiger Wettbewerb und strukturelle Bedingungen für funktionsfähigen Wettbewerb, in: K.Herdzina (Hg.), Wettbewerbstheorie, Köln 1975, S.179 ff.
- Bartholomäi, R.Chr., Das Social Indicator Movement in den USA - eine kritische Würdigung, in: G.Kirsch, W.Wittmann (Hg.), Nationale Ziele und Soziale Indikatoren, Stuttgart 1975, S.33 ff.
- Bator, F., The anatomy of market failure, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol.72 (1958), S.351 ff.
- Baum, H., Verteilungswirkungen der staatlichen Preispolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd.193 (1978) Nr. 3, S.220 ff.
- Baumol, W.J., Welfare economics and the theory of the state, 2.Aufl., London 1965
- Baumol, W.J., Oates, W.E., The instruments for environmental policy, in: E.S.Mills (Ed.), Economic analysis of environmental problems, New York 1975, S.95 ff.
- Baumol, W.J., Oates, W.E., The use of standards and prices for protection of the environment, in: Swedish Journal of Economics, Vol.73 (1971) No.1, S.42 ff.
- Bechler, E., Internationale Arbeitsteilung und Dritte Welt, Köln 1976
- Bellen, A. van der, Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat, Köln 1977
- Berg, H., Internationale Wirtschaftspolitik, Göttingen 1976
- Berthold, U., Zur Theorie der Subventionen, Bern, Stuttgart 1967
- Besters, H. (Hg.), Strukturpolitik - wozu?, Baden-Baden 1978
- Biermann, H., Ansatzpunkte einer allgemeinen Strukturpolitik, Berlin 1976
- Binswanger, Ch. (Hg.), Die europäische Agrarpolitik vor neuen Alternativen, Bern, Stuttgart 1977
- Black, J., Zollargumente, in: K.Rose (Hg.), Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Köln, Berlin 1965, S.355 ff.
- Blair, J.M., Economic concentration - structure, behaviour and public policy, New York 1972
- Bombach, G., Der Strukturbegriff in der Ökonomie, in: F.Neumark (Hg.), Strukturwandlungen in einer wachsenden Wirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 30 I), Berlin 1964, S.10 ff.

- Bombach, G., Gahlen, B., Ott, A.E. (Hg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977
- Bomsdorf, E., Das verallgemeinerte Input-Output-Modell als Grundlage für Input-Output-Analysen, Meisenheim a.Gl. 1977
- Boulding, K.E., Einführung in die Wohlfahrtsökonomik, in: G.Gäfigen (Hg.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln, Berlin 1966, S.77 ff.
- Boulding, K.E., Gerechtigkeit im Wirtschaftsleben, in: B.Külp, W.Schreiber (Hg.), Soziale Sicherheit, Köln, Berlin 1971, S.136 ff.
- Brennan, G., "Pareto-optimal redistribution": a perspective in: Finanzarchiv, N.F. Bd.33 (1974/75) Heft 2, S.237 ff.
- Buchanan, J.M., Stubblebine, W.C., Externality, in: Economics, Vol.29 (1962), S.477 ff.
- Cansier, D., Marktversagen und öffentliche Güterbereitstellung als Merkmale öffentlicher Güter, in: Public Finance-Finances Publiques, Vol.27 (1972), S.421 ff.
- Cassel, D., Thieme H.J. (Hg.), Einkommensverteilung im Systemvergleich, Stuttgart 1976
- Corden, W.M., Protection and growth, in: L.E.DiMarco (Hg.), International economics and development, New York, London 1972, S.191 ff.
- Corden, W.M., Trade policy and economic welfare, Oxford 1974
- Corden, W.M., Fels, G.. (Hg.), Public assistance to industry, London 1976
- Dammann, H.D., Energiekrise, in: W.Woyke (Hg.), Handwörterbuch internationale Politik, Opladen 1977, S.75 ff.
- Debreu, G., Theory of value, New York 1959
- Demsetz, H., Toward a theory of property rights, in: American Economic Review, Vol.57 (1967), S.347 ff.
- Dettling, W. (Hg.), Macht der Verbände - Ohnmacht der Demokratie?, München 1976
- Donges, J.B., Zur Theorie der effektiven Protektion, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd.131 (1975), S.231 ff.
- Donges, J., Fels, Neu, A. u.a., Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft, Tübingen 1973

- Dörge, F.-W., Strukturpolitik wohin? Erhalten-Anpassen-Gestalten?, Opladen 1968
- Ellsworth, P.T., The international economy, 4.Aufl., London 1969
- Ewringmann, D., Hansmeyer, K.H., Zur Beurteilung von Subventionen, Opladen 1975
- Finking, G., Grundlagen der sektoralen Wirtschaftspolitik, Köln 1978
- Foley D., Problems vs.conflicts: economic theory and ideology, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, May 1975
- Fossati, E., Mikroökonomik und Makroökonomik, in: HdSW Band 7, Göttingen 1961, S.329 ff.
- Frank, J., Roloff, O., Widmaier, H.P., Entscheidungen über öffentliche Güter, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd.24 (1973), S.1 ff.
- Frey, B.S., Umweltökonomie, Göttingen 1972
- Frey, R., Theorie und Messung der finanzwirtschaftlichen Umverteilung, in: G.Bombach u.a. (Hg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie, Tübingen 1974
- Fritsch, B., Die Abhängigkeit zwischen gesellschaftlicher Wohlfundsfunktion und Infrastrukturplanung, in: H.Arndt, D.Swatek (Hg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.58), Berlin 1971, S.613 ff.
- Furubotn, E., Pejovich, S., Property rights and economic theory: a survey of recent literature, in: Journal of Economic Literature, Vol.10 (1972), S.1137 ff.
- Gäfen, G. (Hg.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln, Berlin 1966
- Gäfen, G., Artikel 'Struktupolitik', in: Staatslexikon Band 11, 6.Aufl., Freiburg 1970, S.386 ff.
- Gäfen, G. (Hg.), Soziale Herausforderung der Marktwirtschaft, Limburg 1976
- Gäfen, G., Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre Bd.2, 3.Aufl., Göttingen 1972, S.1 ff.
- Gäfen, G., Wirtschaftsordnung und Marktversagen, in: ders. (Hg.), Soziale Herausforderung der Marktwirtschaft, Limburg 1976, S.9 ff.

- Gahlen, B., Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, in: G.Bombach u.a. (Hg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977, S.3 ff.
- Gahlen, B., Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst Heft 1, 1978, S.22 ff.
- Galtung, J., Eine strukturelle Theorie des Imperialismus, in: D.Senghaas (Hg.), Imperialismus und strukturelle Gewalt - Analysen über abhängige Reproduktion, Frankfurt a.M. 1972, S.29 ff.
- Gandenberger, O., Über das Verhältnis von Wissenschaft und Politik im Bereich der Sozialökonomik, in: Ordo Bd.22 (1971), S.87 ff.
- Gantzel, K.J. (Hg.), Internationale Beziehungen als System, Opladen 1973
- Giersch, H., Aufgaben der Strukturpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 9.Jahr (1964), S.61 ff.
- Giersch, H., Haas, H.-D. (Hg.), Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.78), Berlin 1974
- Glatzer, W., Ziele, Standards und soziale Indikatoren für die Wohnungsversorgung, in: W.Zapf (Hg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt a.M. 1977, S.575 ff.
- Glaubitz, J., Marth, K., Strukturberichterstattung: wirtschaftliche Entwicklung als ein "Lern- und Entdeckungsprozeß", in: WSI Mitteilungen Heft 12, 1977, S.714 ff.
- Görzig, B., Kirner, W., Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen der Analyse sektoraler Strukturentwicklungen, Berlin 1978
- Grosser, D., Internationale Handelspolitik, in: W.Woyke (Hg.), Handbuch internationale Politik, Opladen 1977, S.145 ff.
- Grubel, H.G., The anatomy of classical and modern infant industry arguments, in: Weltwirtschaftliches Archiv Band 97 (1966) II, S.325 ff.
- Grubel, H.G., The theory of intra-industry trade, in: I.A. McDougall, R.H.Snape (Ed.), Studies in international economics, Amsterdam, London 1970, S.35 ff.
- Grünärmel, F., Möglichkeiten und Grenzen der Entgeltfinanzierung staatlicher Infrastrukturleistungen, in: WISU, 4.Jg. (1975), S.74ff.

- Haberler, G., Der internationale Handel, Berlin 1933
- Hackmann, J., Das Pareto-Prinzip: eine allgemein akzeptierbare Grundlage für wohlfahrtstheoretische Untersuchungen?, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Bd. 94 (1974), S.239 ff.
- Hackmann, J., Zur wohlfahrtstheoretischen Behandlung von Verteilungsproblemen, Berlin 1972
- Hake, W. Umverteilungseffekte des Budgets, Göttingen 1972
- Haller, H. u.a. (Hg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Tübingen 1970
- Hamm, W., Staatsaufsicht über wettbewerbsspolitische Ausnahmebereiche als Ursache ökonomischer Fehlentwicklungen, in: Ordo Bd.29 (1978), S.156 ff.
- Hanusch, H., Theorie des öffentlichen Gutes. Allokative und distributive Aspekte, Göttingen 1972
- Hanusch, H., Verteilung öffentlicher Leistungen, Göttingen 1976
- Head, J.G., On merit goods, in: Finanzarchiv, N.F. Bd.25 (1966), S.1 ff.
- Hedtkamp, G., Bestimmungsgründe für Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben, in: H.Timm, H.Haller (Hg.), Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.47), Berlin 1967, S.66 ff.
- Hegelheimer, A., Wirtschaftslenkung und Preisinterventionen, Berlin 1969
- Henderson, J.M., Quandt, R.E., Mikroökonomische Theorie, 3.Aufl., München 1973
- Henke, K., Öffentliche Ausgaben und Verteilungswirkungen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 20. Jahr (1975), S.177 ff.
- Henze, A., Zur Theorie der Einkommenseffizienz des globalen Einsatzes öffentlicher Mittel im Agrarsektor, in: Finanzarchiv Bd.32 (1974) Nr.2, S.258 ff.
- Herdzina, K., Marktstruktur und Wettbewerb, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 93.Jg. (1973), S.267 ff.
- Herdzina, K. (Hg.), Wettbewerbstheorie, Köln 1975
- Hesse, H., Hypothesen zur Erklärung des Warenhandels zwischen Industrieländern, in: H.Giersch, H.-D.Haas (Hg.), Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.78) Berlin 1974

- Heuß, E., Allgemeine Markttheorie, Tübingen 1965
- Hiemenz, U., Rabenau, K.v., Effektive Protektion, Tübingen 1973
- Hiemenz, U., Rabenau, K.v., Effective protection of German industry in: W.M.Corden, G.Fels (Hg.), Public assistance to industry, London 1976, S.7 ff.
- Hoppmann, E., Preiskontrolle und Als-Ob-Konzept, Tübingen 1974
- Hoppmann, E., Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, in: Ordo Bd.18, (1967), S.77 ff.
- Jens, U., Möglichkeiten und Grenzen der Preiskontrolle, in: Wirtschaftsdienst, 57.Jg. (1977), Heft 5, S.242 ff.
- Jochimsen, R., Aktive Strukturpolitik. Ansatzpunkte zur Modernisierung unserer Volkswirtschaft in: H.Ehmke, H.Ehrenberg, P.v.Oertzen (Hg.), Thema Wirtschaftspolitik, Bonn, Bad Godesberg 1974, S.29 ff.
- Jochimsen, R., Simonis, U., Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.54), Berlin 1970
- Johnson, H.G., A new view of the infant industry argument, in: I.A.McDougall, R.H.Snape (Hg.), Studies in international economics, London 1970, S.59 ff.
- Josling, T., Agricultural prices: their role in market economies, in: The future of agriculture. Papers and reports. International conference of agricultural economists 15. 1973, Oxford 1974, S.208 ff.
- Kaldor, N., Marktvollkommenheiten und Überschußkapazität, in: K.Herdzina (Hg.), Wettbewerbstheorie, Köln 1975, S.90 ff.
- Kantzenbach, E., Einzel-, Struktur- und Niveausteuerung der Wirtschaft in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 11. Jahr (1966), S.67 ff.
- Kapp, K.W., On the nature and significance of social costs, in: Kyklos, Vol.22 (1969), S.334 ff.
- Kaufert, E., Die Bestimmung von Marktmacht, Bern, Stuttgart 1967
- Kaufert, E., Nochmals: von der Preistheorie zur Wettbewerbstheorie, in: K.Herdzina (Hg.), Wettbewerbstheorie, Köln 1975, S.327 ff.

- Kaysen, C., The social significance of the modern corporation, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol.47 (1957)
- Kindleberger, Ch.P., International Economics, 4.Aufl., Homewood 1971
- Kirsch, G., Wittmann, W. (Hg.), Nationale Ziele und Soziale Indikatoren, Stuttgart 1975
- Klatt, S., Die Problematik einer Steuerung des Strukturwandels der Wirtschaft, in: S.Klatt, M.Willms (Hg.), Strukturwandel und makroökonomische Steuerung, Berlin 1975
- Kleinewefers, H., Wirtschaftspolitik als Wissenschaft, in: Kyklos, Vol.27 (1974), S.1 ff.
- Kolm, S.G., Introduction à l'économie de l'environnement, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Bd.108 (1972), S.329 ff.
- Koopmans, T.C., Three essays on the state of economic science, New York, Toronto, London 1957
- Körner, H., Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln 1977
- Kowalski, E., Optimale Einkommensverteilung - alternative Konzeptionen und ihre Problematik, in: G.Bombach u.a. (Hg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie, Tübingen 1974, S.435 ff.
- Krämer, H.R., Probleme der Regionalisierung des internationalen Handels, in: H.Giersch, H.-D.Haas (Hg.), Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F.Bd.78) Berlin 1974, S.555 ff.
- Krause-Junk, G., Zur Theorie des distributiven Marktversagens, in: W.Albers u.a. (Hg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.75 II), Berlin 1974, S.33 ff.
- Krüger, B., Externe Effekte der Produktion als Problem der Wirtschaftspolitik, Bern, Frankfurt 1975
- Krüsselberg, H.G., Aspekte der Einkommensverteilung: Theorie und Politik, in D.Cassel, H.J.Thieme (Hg.), Einkommensverteilung im Systemvergleich, Stuttgart 1976, S.11 ff.
- Krüsselberg, H.G., Marktwirtschaft und ökonomische Theorie. Ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik, Freiburg 1969

- Kubista, B., Die Erhöhung der Wettbewerbsintensität als Instrument einer unternehmensgrößenbezogenen Strukturpolitik, Bonn 1975
- Külp, B., Gerechtigkeit in der Verteilung, in: G.Gäfen (Hg.), Soziale Herausforderung der Marktwirtschaft, Limburg 1976, S.99 ff.
- Külp, B., Die Rolle der Einkommensverteilung innerhalb der Wohlfahrtstheorie, in: B.Külp, W.Stützel (Hg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973, S.99 ff.
- Külp, B., Verteilungspolitik, in: Th.Pütz (Hg.), Wirtschaftspolitik - Grundlagen und Hauptgebiete, Bd.III, B.Külp, J.Werner, Wachstumspolitik - Verteilungspolitik, Stuttgart 1971
- Külp, B., Wohlfahrtsökonomik I. Die Wohlfahrtskriterien, Düsseldorf 1975
- Külp, B., Wohlfahrtsökonomik II. Maßnahmen und Systeme, Düsseldorf 1976
- Külp, B., Zur Zielproblematik in der Lehre von der Gesellschaftspolitik, in: F.Greiß u.a. (Hg.), Der Mensch im sozioökonomischen Prozeß, Berlin 1969, S.87 ff.
- Külp, B., Schreiber, W. (Hg.), Soziale Sicherheit, Köln, Berlin 1971
- Lauschmann, E., Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare Economics, in: E.v.Beckerrath u.a. (Hg.), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung (Schriften des Vereins für Sozialpolitik N.F.29), Berlin 1963, S.99 ff.
- List, F., Das nationale System der politischen Ökonomie, hrsg. und eingeleitet von A.Sommer, Tübingen 1959
- Little, I.M.D., A critique of welfare economics, 2.Aufl., Oxford 1957
- Little, I., Scitovsky, T., Scott, M., Industry and trade in some developing countries, London 1970
- Littmann, K., Umweltbelastung - sozialökonomische Gegenkonzepte, Göttingen 1974
- Machlup, F., Structure and structural change: weaselwords and jargon, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd.18 (1958), S.280 ff.

- Mackscheidt, K., Zur Theorie des optimalen Budgets, Tübingen 1973
- Mackscheidt, K., Steinhausen, J., Finanzpolitik II. Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe, Düsseldorf 1977
- McDougall, I.A., Snape, R.H., Studies in international economics, Amsterdam, London 1970
- Mehler, F., Zur Problematik der Agrarpreise, Stuttgart 1962
- Meinhold, H., Artikel 'Preispolitik', in: HdSW Bd.8, Göttingen 1964, S.499 ff.
- Meinhold, W., Artikel 'Subventionen', in: HdSW Bd.10, Göttingen 1959, S.236 ff.
- Millward, R., Exclusion costs, external economies and market failure, in: Oxford Economic Papers, Vol.22 (1970), S.24 ff.
- Mises, L.v., Artikel 'Preistaxen', in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. VI, Jena 1925
- Mishan, E.J., Pareto-optimality and the law, in: Oxford Economic Papers, Bd.19 (1967), S.255 ff.
- Mishan, E.J., The postwar literature on externalities: an interpretative essay, in: Journal of Economic Literature, Vol.9 (1971), S.1 ff.
- Mishan, E.J., Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik 1939 - 1959, in: G.Gäfen (Hg.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln, Berlin 1966, S.110 ff.
- Molitor, B., Öffentliche Leistungen in verteilungspolitischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd.93 (1973) Heft 2, S.147 ff.
- Molitor, B., Sektorale Einkommensverteilung und Wirtschaftspolitik. Die Problematik der Branchenschutzpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 12. Jahr (1967), S.97 ff.
- Molitor, B., Verteilungspolitik in Perspektive, Hamburg 1975
- Moser, R., Kritische Würdigung der Theorie von den drei Wirtschaftssektoren, Bern, Frankfurt 1973
- Munzinger, D.K., Mißbräuchliche Preise, Preisbildungssysteme und Preisstrukturen nach § 22 GWB, Köln, Berlin 1977

- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B., Kullmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd.1, Tübingen 1975
- Nath, S.K., A reappraisal of Welfare Economics, London 1969
- Neumark, F. (Hg.), D. Ricardo, Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung, Frankfurt a.M., 1972
- Niehans, J., Strukturwandlungen als Wachstumsprobleme, in: F.Neumark (Hg.), Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.30 I), Berlin 1964, S.18 ff.
- Oberender, P., Zur Problematik der Marktabgrenzung unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts des "relevanten Marktes", in: WiSt, 4.Jg. (1975), S.575 ff.
- Oberhauser, A., Abgrenzung des Verursacherprinzips und seine Einordnung in die Umweltpolitik, in: M.Bullinger u.a. (Hg.), Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, Berlin 1974, S.27 ff.
- OECD (Hg.), Measuring social well-being. A progress report on the development of social indicators, Paris 1976
- Oppenländer, K.H., Patentschutz und Wettbewerb im Innovationsprozeß, in: G.Bombach, B.Gahlen, A.E.Ott (Hg.), Probleme der Wettbewerbstheorie und -politik, Tübingen 1976, S.155 ff.
- Oppenländer, K.H., Der Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland, in: G.Bombach u.a. (Hg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977, S.59 ff.
- Pen, J., Harmony and conflict in modern society, London usw. 1966
- Pen, J., Income distribution, London 1971
- Peters, H.-R., Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, Freiburg 1971
- Peters, H.-R., Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: G.Bombach u.a. (Hg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977, S.119 ff.

- Peters, H.-R., Die Problematik der sektoralen Strukturpolitik in alternativen Wirtschaftssystemen, in: Chr. Watrin (Hg.), Struktur- und stabilitätspolitische Probleme in alternativen Wirtschaftssystemen (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.76), Berlin 1974, S.9 ff.
- Peters, H.-R., Sektorale Strukturpolitik und Mesoökonomik, in: WiSt Heft 6, 1978, S.261 ff.
- Peters, H.-R., Stabilisierungspolitische Gefahren protektionistischer sektoraler Strukturpolitik, in: H.K.Schneider (Hg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.85 II), Berlin, S.1341 ff.
- Peters, H.-R., Umweltschutzpolitik - eine ordnungs- und strukturpolitische Aufgabe, in: S.Klatt, M.Willms (Hg.), Strukturwandel und makroökonomische Steuerung, Berlin 1975, S.119 ff.
- Pfromm, H.-A., Einkommenspolitik und Verteilungskonflikt, Köln 1975
- Pfromm, H.-A., Konflikte solidarischer Lohnpolitik, Göttingen 1975
- Pfromm, H.-A., Die Problematik horizontaler Verteilungskonflikte, in: WSI Mitteilungen, 28.Jg. (1975), S.427 ff.
- Phelps, E.E. (Hg.), Economic Justice, Harmondsworth 1973
- Poulon, F., Un nouveau point de vue sur le modèle arachnéen (coweb), in: Revue d'Economie Politique, Bd.86 (1976), S.214 ff.
- Predöhl, A., Außenwirtschaft, 2.Aufl., Göttingen 1971
- Pütz, Th., Artikel 'Autarkie', in: HdSW Bd.1, Göttingen 1956, S.520 ff.
- Pütz, Th., Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, 3.Aufl., Stuttgart 1975
- Pütz, Th., Grundlagen der Außenwirtschaftstheorie, Jena 1944
- Quirk, J., Saposnik, R., Introduction to general equilibrium theory and welfare economics, New York 1968
- Rose, K., Theorie der Außenwirtschaft, 6.Aufl., München 1976
- Rose, K. (Hg.), Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Köln, Berlin 1965

- Rothschild, K.W., Über die Wichtigkeit und die Vernachlässigung der Verteilungspolitik, in: E.Dürr u.a. (Hg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Berlin 1975, S.197 ff.
- Rürup, B., Novy, K., Zu den politischen Kosten erhöhter Information - Bemerkungen zum Problem der Einrichtung eines Systems Sozialer Indikatoren, in: G.Kirsch, W.Wittmann (Hg.), Nationale Ziele und Soziale Indikatoren, Stuttgart 1975, S.113 ff.
- Samuelson, P.A., The gains from international trade once again, in: Economic Journal, Vol.72 (1962), S.820 ff.
- Sautter, H., Integration in internationale Güter- und Faktorströme - ein Instrument zur Überwindung oder Verstärkung der Unterentwicklung? Göttingen 1976
- Sautter, H., Unterentwicklung und Abhängigkeit als Ergebnisse außenwirtschaftlicher Verflechtung, in: H.-J.Puhle (Hg.), Lateinamerika - Historische Realität und Dependencia-Theorien, Hamburg 1977, S.61 ff.
- Scherer, F.M., Industrial market structure and economic performance, Chicago 1970
- Schiller, K., Wirtschaftspolitik, in: HdSW Bd.12, Göttingen 1965, S.210 ff.
- Schlecht, O., Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, 2.Aufl., Köln 1968
- Schlupp, F., Nour, S., Junne, G., Zur Theorie und Ideologie internationaler Interdependenz, in: K.J.Gantzél (Hg.), Internationale Beziehungen als System, Opladen 1973, S.245 ff.
- Schmidbauer, H., Allokation, technischer Fortschritt und Wettbewerbspolitik, Tübingen 1974
- Schmidt, G., Kritische Bemerkungen zur "Indikatorenbewegung", in: W.Zapf (Hg.), Soziale Indikatoren. Konzepte und Forschungsansätze II, Frankfurt, New York 1974, S.243 ff.
- Schneider, W., Steuern und Subventionen als umweltpolitische Instrumente, Augsburg 1977
- Schumacher, H., Ansätze zu einer organisationstheoretischen Fundierung der Wettbewerbstheorie, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 21.Jahr (1976), S.151 ff.

- Seidenfus, H., Sektorale Wirtschaftspolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre Bd.2, 3.Aufl., Göttingen 1972, S.206 ff.
- Senghaas, D., Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik, Frankfurt a.M. 1977
- Shepherd, W.G. (Hg.), Public enterprise: economic analysis of theory and practice, 2.Aufl. Toronto, London 1978
- Shepherd, W.G., Objectives, types, and accountability, in: ders. (Hg.), Public enterprise: economic analysis of theory and practice, 2.Aufl., Toronto, London 1978, S.33 ff.
- Shoup, C.S., The economic theory of subsidy payments, in: Joint Economic Committee (Ed.), The economics of federal subsidy programs, Washington D.C. 1972, S.55 ff.
- Siebert, H., Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Göttingen 1976
- Siebert, H., Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, in: R.Jochimsen, U.E. Simonis (Hg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.54), Berlin 1970, S.33 ff.
- Sohmen, E., Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976,
- Steinhausen, J., Soziale Indikatoren als Elemente eines gesellschaftlichen Planungs- und Steuerungssystems, Meisenheim a.Gl. 1975
- Streissler, E. u.M. (Hg.), Konsum und Nachfrage, Köln, Berlin 1966
- Tholl, G., Ökonomische und gesellschaftliche Aspekte der Infrastrukturpolitik, in: Institut für Mittelstandsforschung (Hg.), Fallstudien zur regionalen Strukturpolitik, Köln o.J., S.13 ff.
- Tholl, G., Strukturpolitik und Wirtschaftsordnung, Köln 1972
- Tinbergen, J., Modelle zur Wirtschaftsplanung, München 1967
- Tinbergen, J., On the theory of economic policy, 4.Aufl., Amsterdam 1966
- Tinbergen, J., Wirtschaftspolitik, Freiburg 1968

- Tuchtfeld, E., Bemerkungen zur sektoralen Wirtschaftspolitik, in: E.Dürr (Hg.), Beiträge zur Wirtschaft- und Gesellschaftspolitik, Berlin 1975, S.153 ff.
- Tuchtfeld, E., Engpässe und Überkapazitäten als Probleme der Strukturpolitik, in: H.Ohm (Hg.), Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Berlin 1964, S.101 ff.
- Tuchtfeld, E., Grundfragen der sektoralen Strukturpolitik, in: Offene Welt Nr. 97/98, Juni 1968, S.302 ff.
- Tuchtfeld, E., Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: R.Jochimsen, U.E. Simonis (Hg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.54), Berlin 1970, S.125 ff.
- Tuchtfeld, E., Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 2. Jahr (1957), S.52 ff.
- Upton, M., Agricultural production economics and resource-use, Oxford 1976
- Varain, H.J. (Hg.), Interessenverbände in Deutschland, Köln 1973
- Voss, G., Sektorale Strukturpolitik. Anspruch und Praxis, Köln 1977
- Watrin, Chr., Konflikt und Kooperation. Bemerkungen zu zwei Betrachtungsweisen der internationalen Handelsbeziehungen, in: Wirtschaftspolitische Chronik Heft 2/3, 1967, S.193 ff.
- Weisser, G., Grundsätze der Verteilungspolitik, in: B.Külp, W.Schreiber (Hg.), Soziale Sicherheit, Köln, Berlin 1971, S.110 ff.
- Wittmann, W., Öffentliche Güter, in: WiSt Heft 1, 1976, S.19 ff.
- Woyke, W. (Hg.), Handwörterbuch internationale Politik, Opladen 1977
- Zapf, W. (Hg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt a.M. 1977
- Zapf, W. (Hg.), Soziale Indikatoren. Konzepte und Forschungsansätze, Bd. II und III, Frankfurt, New York 1974/75

- Zimmermann, H., Subventionen und Verteilung, in: W.Dreißig (Hg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.75/IV), Berlin 1976, S.9 ff.
- Zimmermann, H., Henke, K.-D., Einführung in die Finanzwissenschaft, München 1975
- Zimmermann, H., Henke, K.-D., Finanzpolitische Maßnahmen im Dienst der sektoralen und regionalen Strukturpolitik, in: Wirtschaftsstudium, 3.Jg. (1974) Heft 10, S.481 ff.
- Zinn, K.G., Allgemeine Wirtschaftspolitik, 2.Aufl., Stuttgart 1974
- Zohlhöfer, W., Unternehmenskonzentration - eine ökonomisch-technologische Notwendigkeit? in: Der Bürger im Staat, 23.Jg. (1973) Heft 4, S.236 ff.

Lebenslauf

- 23.2.1951 Dorothee Kayser, geboren in Köln als Tochter des Kaufmanns Josef Kayser und seiner Ehefrau Trude geb. Guddack
- 1957-1961 Besuch der Volksschule in Köln-Bocklemünd
- 1961-1969 Besuch der Ursulinenschule, neusprachliches Gymnasium, in Köln; Abitur am 13. Juni 1969
- WS 1969/70 Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Köln
- WS 1970/71 Fortsetzung des Studiums an der Universität Tübingen
- WS 1971/72 Fortsetzung des Studiums der Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg
- 18.10.1974 Abschluß als Diplom-Volkswirtin an der Universität Freiburg
- seit Mai 1979 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für allgemeine Überseeforschung in Hamburg.

